

42
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

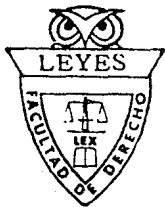
"LA SECRETARIA DE ESTADO, SU TITULAR
Y LA FACULTAD DE REFRENDO"



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOEL AMPARO LARA



FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

Pág.

Introducción.

CAPÍTULO PRIMERO.- ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO.

I.- ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.

1.- Constitución de Cádiz de 1812.	1
2.- Constitución de Apatzingán de 1814.	2
3.- Constitución de 1824.	3
4.- Constitución de 1836.	5
5.- Proyecto de Reforma de 1840.	7
6.- Primero y Segundo Proyecto de Constitución de 1842.	8
7.- Bases Orgánicas de 1843.	10
8.- Constitución de 1857.	12
9.- Constitución de 1917.	13

II.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS. 14

CAPÍTULO SEGUNDO.- DE LA SECRETARIA DE ESTADO.

1.- Concepto.	25
2.- Su Titular.	27
3.- Naturaleza.	28
4.- Fundamento Constitucional.	30
5.- Su Regulación en la L.O.A.P.F.	31
6.- Las Secretarías de Estado en México.	34

CAPITULO TERCERO.- DEL SECRETARIO DE ESTADO.

1.- Distinción entre Secretario de Estado, Ministro y Ministerios.	55
2.- Características del Secretario de Estado.	59
3.- Fundamento Constitucional y Requisitos para ser Secretario de Estado.	63
4.- Obligaciones y Facultades del Secretario de Estado.	67
5.- El Secretario de Estado como Funcionario Administrativo.	72
6.- Naturaleza Política de su Actividad.	74

CAPITULO CUARTO.- DEL REFRENDO.

1.- Concepto.	77
2.- Refrendo Ministerial.	79
3.- Refrendo Constitucional.	81
4.- Naturaleza.	85
5.- Su Regulación en el Artículo 13 de la L.O.A.P.F.	88
6.- Finalidades y Efectos del Refrendo.	101
Conclusiones.	106
Propuestas.	111
Bibliografía.	113

I N T R O D U C C I O N

La realización del presente trabajo de tesis, mas que con la finalidad que a su conclusión poder sustentar exámen profesional obtenien do así el Título de Lic. en Derecho, que es el anhelo que todo profesio nista tiene al concluir su carrera, se realiza con la finalidad de lle var a cabo un estudio Jurídico-Doctrinal de manera general sobre las - figuras contempladas en nuestro tema, partiendo de la idea que estan - estrechamente vinculadas entre sí, dentro del Sistema Político Adminis- trativo de nuestro País.

En el Capítulo Primero hablaremos de los Antecedentes Históricos- que comprende nuestro plan de trabajo, los cuales hemos dividido en : - I.- Constitucionales y II.- Legislativos; de los primeros haremos men-- ción a las Constituciones que tienen ó que tuvieron que ver con la His- tória Constitucional de nuestro País, desde la Constitución de Cádiz - hasta la actual Carta de Querétaro; de los antecedentes Legislativos, - hablaremos de todas aquellas Leyes de Secretarías y Departamentos de - Estado, que detallando el principio Constitucional que regulaba ante- riormente los asuntos de órden Administrativo de la Federación, estable- cieron el marco Jurídico-Administrativo de las Unidades en mención.

En el Capítulo Segundo, hablaremos particularmente de la Secreta- ría de Estado; definiremos su Concepto, su Titular, su Fundamento Cons- titucional, su Regulación Jurídico-Administrativa en la actual Ley de - la materia y por último de manera muy general las actuales Secretarías- de Estado de México, así como sus atribuciones más importantes de acuer- do a la L.O.A.P.F.

En el Tercer Capítulo, nos abocaremos al estudio del Funcionario tí- tular de la Secretaría de Estado y de sus aspectos generales como son : su diferencia con los Ministros y Ministerios, (Los cuales pertenecen-

a otro Sistema Político), sus Características, su Fundamento Constitucional, sus Obligaciones y Facultades, su papel como Funcionario Administrativo y finalmente su actividad de naturaleza Política.

Para concluir nuestro trabajo, nos referimos a un Cuarto y último Capítulo, donde nos referimos al Refrendo, del cual inicialmente definiremos su Concepto, analizaremos el Refrendo Ministerial, Refrendo Constitucional, su Naturaleza, su Regulación en el Artículo 13 de la L.O.A.P.F., incluiremos en éste inciso la iniciativa de Reforma al mencionado numeral, enviada al H. Congreso de la Unión por el entonces Presidente de la República MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, así como el dictamen respecto de dicha iniciativa a cargo de la H. Comisión de puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores, en la que discutió y aprobo dicha iniciativa, de igual manera el Decreto Promulgatorio en el que se dio a conocer dicha Reforma, finalmente como último inciso cuales su finalidad ó efectos del Refrendo.

Por último nos referiremos a su apartado de conclusiones de nuestra tesis, las cuales una vez realizado un estudio correspondiente emitiremos nuestro criterio en cada una de ellas, basado en el razonamiento que de el presente trabajo hemos llevado a cabo, con base en la Bibliografía presentada al respecto, para así poder realizar dicha investigación.

Para cerrar con nuestra tesis, una vez que exponamos las conclusiones a las que en su momento se hará mención, procederemos a proponer algunos cambios que se traducirán en propuestas de Reformas, Modificaciones ó Adiciones al marco Jurídico Constitucional de las tres figuras en mención, mismos que se referirán a aspectos contemplados tanto en nuestra actual Constitución como en la misma Ley Orgánica de la Materia, las cuales se haran con el objetivo de que a futuro la Administración Pública de nuestro País tenga un mejor desempeño.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO

I.- ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

- 1.- Constitución de Cádiz de 1812.
- 2.- Constitución de Apatzingan de 1814.
- 3.- Constitución de 1824.
- 4.- Constitución de 1836.
- 5.- Proyecto de Reforma de 1840.
- 6.- Primero y Segundo Proyecto de Constitución de 1842.
- 7.- Bases Orgánicas de 1843.
- 8.- Constitución de 1857.
- 9.- Constitución de 1917.

II.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

I.- ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

1.- CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.

Tanto la Secretaría de Estado como su titular y el Refrendo, se incorporarán en el proceso constitucional, en la primera Constitución - instaurada en México en el siglo pasado, estando nuestra Nación sujeta al régimen de la corona española, adoptando ésta costumbre jurídica - todas aquellas constituciones, (también proyectos), que se han ins- taurado ó que han tenido vigencia en nuestro País.

Dicha Constitución de Cádiz establecía que :

Art. 222.- " Los Secretarios de Despacho eran siete a saber :

- El Secretario de Despacho de Estado.
- El Secretario de Despacho de Gobernación del Reino para la -
Península e Islas Adyacentes.
- El Secretario de Despacho de la Gobernación del Reino para -
Ultramar.
- El Secretario de Despacho de Gracia y Justicia.
- El Secretario de Despacho de Hacienda.
- El Secretario de Despacho de Guerra.
- El Secretario de Despacho de Marina.

Art. 225.- " Todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el Secretario de Despacho del ramo a que corresponda, ya que ninguna persona pública ni tribunal dará cumplimiento a la orden que carezca de éste requisito.

Art. 226.- " Los Secretarios serán responsables a las cortes de-- las órdenes que autoricen contra la Constitución ó las Leyes, sin que - pudieran excusarse aunque el Rey lo ordenara.

Los Secretarios de Despacho auxiliaban al Monarca en la Administración Pública, dichos funcionarios debían de firmar las órdenes del Rey para que surtierán sus efectos, estos eran a su vez responsables de aquellas órdenes firmadas contra la Constitución y las Leyes ya que no era excusable que lo ordenara el Rey en virtud de que la figura del Monarca era sagrada e inviolable y no podía estar sujeta a responsabilidad alguna. " Dado que por su condición jurídico-política el Jefe de Estado goza de inmunidad y al constitucionalismo evita que los agentes públicos se sustraigan a su jurisdicción, el Refrendo permite que los funcionarios más inmediatos (que componen el ministerio), sean responsables ante la corte el animo de limitar el poder del Monarca hace que los Secretarios de Despacho esten revestidos de la facultad de Refrendo para evitar ó por lo menos entorpecer la actuación arbitraria del Titular del Estado ". 1

2.- CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814.

Dicha carta fundamental establecía que la soberanía del pueblo recaía en un organismo representativo llamado Supremo Congreso Mexicano, creándose además otros dos organismos, uno denominado Supremo Gobierno y otro llamado Supremo Tribunal de Justicia, quienes auxiliaban al Supremo Congreso en la Administración de Gobierno.

Establecía ésta Constitución que compondrían el Supremo Gobierno tres individuos que serían iguales en autoridad, mismos que se auxiliaban de :

Art. 134.- " Habrá tres Secretarios uno de Guerra, otro de Hacienda y el tercero que se llamará especialmente de Gobierno, se mudarán cada cuatro años " .

1.- Ruíz Massieu José Fco. La Facultad de Refrendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo, Página 20, Primera Edición, Editorial Miguel Angel Porrúa S.A. México 1986.

Art. 144.- " Los títulos ó despachos de los empleados, los decretos, las circulares y demás órdenes del alto Gobierno, irán firmados por los tres individuos y el Secretario a quien corresponda. Las ordenes concernientes al Gobierno económico, y que sean de menos entidad las firmará el Presidente y el Secretario a quien corresponda a presencia de los tres individuos del cuerpo y si alguno de los indicados documentos no llevare las formalidades prescritas no tendrá fuerza ni será obedecido por los titulares subalternos " .

Art. 145.- " Los Secretarios serán responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra el tenor de éste decreto ó contra las leyes mandadas observar y que en adelante se promulguen " .

" Los tres individuos que formaban el Ejecutivo (Supremo Gobierno), y el Secretario de Gobierno habrían de firmar el acto promulgatorio, además los actos meramente administrativos deberían ser firmados por el Secretario competente, sin lo cual no serían obedecidos y por cuya firma sería responsable " . 2

Esta carta fundamental era bastante clara y determinante por lo referente a la responsabilidad; el Congreso decretaba que habría lugar a la formación de la causa del Secretario quien quedaba suspendido en sus funciones, y remitía el expediente al Supremo Tribunal para que formulará la causa y la substanciara hasta que culminara en sentencia.

3.- CONSTITUCION DE 1824.

Primera Constitución que adopta la forma de Gobierno Federal, dividiendo el Supremo Poder para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo-

2.- Ruíz Massieu Jose Fco. Ob. Cit. Página 21.

y Judicial.

El Supremo Poder Ejecutivo de la Federación se depositaba en un solo individuo a quien se denominaba Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien contaba con un Vicepresidente en quien recaía en caso de imposibilidad física ó moral del Presidente todas las facultades y prerrogativas del Ejecutivo.

Además de un Vicepresidente que lo suplía en caso de imposibilidad era auxiliado según la Constitución de :

Art. 117.- " Para el despacho de los negocios de Gobierno de la República, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley " .

Art. 118.- " Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el Secretario de Despacho del ramo que corresponda, según reglamento; y sin éste requisito no serán obedecidos " .

Art. 119.- " Los Secretarios de Despacho serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con su firma contra ésta Constitución, la Acta Constitutiva, Leyes generales y Constituciones particulares de los Estados " .

Esta Constitución al igual que las demás establecía que los actos formalmente administrativos del Presidente de la República para que fuerán obedecidos deberían ser refrendados por el Secretario del ramo, quienes eran responsables de los actos del Presidente que autorizarán con su firma.

De lo anterior podemos desprender que el Jefe del Ejecutivo gozaba de un régimen de responsabilidad que lo protegía ampliamente, ya que solo podía ser enjuiciado por delitos de traición contra la inde-

pendencia nacional, ó la forma establecida de Gobierno y por cohecho ó soborno cometidos durante el tiempo de su encargo así también por realizar actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hicieran las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados señaladas en esta Constitución ó impedir a las camaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuía la misma.

Esta primera Constitución Federal tampoco señala ninguna forma de promulgación, por lo que se refiere al Refrendo Secretarial, tratandose de esa face legislativa.

" La Institución del Refrendo esta estrechamente ligada a la facultad que el Presidente tiene de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, porque si un Secretario de Estado se niega a Refrendar un acto del Presidente, éste puede cambiar de Secretario de Estado sin ninguna dificultad y buscar a otro que no tenga reparos en firmar " . 3

Por lo consiguiente el Refrendo no cambia la naturaleza del sistema presidencial, ya que cuando más constituye llamado de atención de carácter moral, para el Titular del Ejecutivo dependiendo de la situación Política del Secretario renuente a otorgar dicho Refrendo.

4.- CONSTITUCION DE 1836.

Esta carta fundamental organizaba el Supremo Poder Ejecutivo el cual para su ejercicio lo depositaba en un Magistrado, al que denominaba Presidente de la República, quien para la Administración ejecutiva se auxiliaba del Ministerio que se organizaba de la siguiente manera :

Art. 28.- " Para el despacho de los asuntos de Gobierno, habrá cuatro Ministros : uno de lo Interior, otro de Relaciones Exteriores, -

3.- Carpiso MacGregor Jorge, Estudios de Derecho Constitucional, Inst. de Invst. Jurídicas, Página 277, Primera Edición, México 1980.

otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina. "

Art. 31.- " A cada uno de los Ministros corresponde :

I.- El despacho de todos los negocios de su ramo, acordándolos -
previamente con el Presidente de la República.

II.- Autorizar con su firma todos los reglamentos, órdenes, decre-
tos del Presidente, en que él este conforme y versen sobre asuntos pro-
pios de su Ministerio.

III.- Presentar a ambas camaras una memoria especificativa del -
estado en que se hayan los diversos ramos de la Administración Pública-
respectivos a su Ministerio.

Esta memoria la presentará el Secretario de Hacienda en Julio de-
cada año, y los otros tres en Enero ".

Art. 32.- " Cada Ministro será responsable de la falta de cumpli-
miento a las Leyes que deban tenerlo por su Ministerio, y de los actos-
del Presidente que autorice con su firma y sean contrarios a las Leyes,
singularmente las Constituciones.

La responsabilidad de los Ministros no podrá hacerse efectiva -
sino en el modo y términos que previene la tercera Ley Constitucional"

En términos generales la organización del Poder Ejecutivo dispo-
nía como lo señala Ruíz Massieu, que los Ministros deberían "autorizar
con su firma todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente,
en que estuvieran conformes y versaran sobre asuntos propios de su Mi-
nisterio y quienes serían responsables por los actos presidenciales -
que autorizarán con su firma ". 4

4.- Ruíz Massieu José Fco., Ob. Cit. Página 23.

No precisa que la ausencia de la firma impidiera que esos actos-tuvieran efectos, la tercera Ley, disminuía el régimen de responsabilidad del Presidente de la República, pues bien no se admitía denuncia en su contra por delitos comunes durante su encargo hasta un año después de que concluía su mandato, éste podría ser enjuiciado por delitos oficiales; tanto por la vía política como por la vía penal.

5.- PROYECTO DE REFORMA DE 1840.

Este proyecto en una forma similar a la anterior Constitución, organizaba y depositaba el Poder Ejecutivo en un Supremo Magistrado, que se denominaba Presidente de la República; quien duraba ocho años en su encargo, mismo que se auxiliaba para la Administración Pública de un Ministerio, el cual se organizaba de la siguiente manera :

Art. 101.- " Para el despacho de los asuntos del resorte del Supremo Poder Ejecutivo, habrá cinco Ministros, uno de Gobernación, de Justicia y Negocios Eclesiásticos; otro de Instrucción Pública, Policía e Industria : el de Hacienda, el de Guerra y Marina; y el de Relaciones Exteriores ".

Art. 103.- " A cada uno de los Ministros corresponde :

I.- El despacho de todos los negocios de su ramo, acordándolos previamente con el Presidente de la República.

II.- Autorizar con su firma las Leyes y decretos del Congreso; los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente en que él este conforme, y versen sobre asuntos propios de su Ministerio.

III.- Presentar anualmente a las cámaras una memoria específica del estado en que se encuentran los diversos ramos de la Administración Pública, respectivos a su Ministerio, el Secretario de Hacienda la presentará dentro de los ocho primeros días del mes de Julio, y-

los demás dentro de igual término de Enero de cada año " .

Además será del cargo del Ministro de Hacienda presentar, dentro de los tres primeros meses de cada año la cuenta general de gastos del año siguiente, y la iniciativa de las contribuciones con que ha de cubrirse.

Art. 104.- " Cada Ministro será responsable del cumplimiento de las leyes y decretos, que deban tenerlo por Ministerio y de todos los actos que autorice con su firma esta responsabilidad así en los delitos oficiales como en los comunes no podrá hacerse efectiva sin la previa declaración correspondiente del gran jurado " .

La novedad que presentaba esta Reforma es el aumento y creación de la Secretaría de Instrucción Pública, Policía e Industria, asimismo substituyó al Secretario de lo Interior por el Secretario de Gobernación, Justicia y Negocios Eclesiásticos, también imponía la obligación de refrendar los actos tanto del Presidente como los del Congreso reiterando asimismo la responsabilidad de cada Ministro por las Leyes y actos que autorizara con su firma.

6.- PRIMERO Y SEGUNDO PROYECTO DE CONSTITUCION DE 1842.

El primer proyecto de Constitución, establecía que el ejercicio del Poder Público se dividía en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que dos ó más de éstos poderes puedan reunirse en una sola corporación ó persona, ni el Legislativo depositarse en un solo individuo.

El Supremo Poder Ejecutivo era depositado en un Magistrado que se denominaba Presidente de la República, duraba cinco años en su encargo, quien tenía dentro de sus atribuciones apoyarse para la Administración de los negocios gubernamentales; del Ministerio, que era organizado de la siguiente manera :

Art. 99.- " El despacho de los negocios del Gobierno girará a cargo de cinco Ministros Secretarios que se denominarán : de Relaciones - Exteriores, de lo Interior, de Justicia, de Hacienda y de Guerra y Marina " .

Art. 101.- " Son obligaciones de cada uno de los Ministros :

I.- Acordar con el Presidente el despacho de todos los negocios - relativos a su ramo.

II.- Presentar anualmente a las camaras antes del quince de Enero una memoria especificativa del estado en que se hayan los ramos de la - Administración Pública correspondiente a su Ministerio. El Ministro de Hacienda la presentará el día ocho de Junio, y con ella la cuenta general de gastos del año penúltimo, y presupuesto general de los del siguiente y la iniciativa de las contribuciones con que debe cubrirse " .

Art. 102.- " Todos los negocios del Gobierno girarán precisamente por el Ministerio a cuyo ramo pertenezcan, sin que un Ministro pueda - autorizar los que correspondan a otro. Las órdenes que expidieren contra ésta disposición y las del Presidente que no aparezcan con la debida autorización no serán obedecidas ni cumplidas " .

Art. 104.- " Los Ministros serán responsables de los actos del - Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución, las Leyes generales y las Constituciones y estatutos de los Departamentos. "

En el segundo proyecto de Constitución, también disponía, que el poder público para su ejercicio se distribuía en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Ejecutivo se depositaba en un Magistrado denominado Presidente de la República; quien para el despacho de los negocios se auxiliaba de un Ministerio que era organizado de la siguiente manera :

Art. 83.- " El despacho de todos los negocios del Gobierno, girará a cargo de cinco Ministros Secretarios cuya denominación y funciones se designarán por una Ley para ser Ministro se requiere, ser mexicano por nacimiento " .

Art. 84.- " Es obligación de cada uno de los Ministros : presentar anualmente a las camaras, antes del quince de Enero una memoria especificativa del estado en que se hayan los ramos de la Administración Pública, correspondientes a su Ministerio, el Ministro de Hacienda - presentará con ella la cuenta general de gastos del año penúltimo, el presupuesto general de los del siguiente y la iniciativa de los medios con que debe contribuirse " .

Art. 85.- " Ningún acto del Presidente sera válido y obedecido si no va autorizado por el Ministro del ramo respectivo.

Art. 86.- " Los Ministros serán responsables de los actos del - Presidente que autoricen con su firma contra la Constitución, las Leyes generales y las Constituciones y Estatutos de los Departamentos " .

Para finalizar con el presente inciso, podemos concluir diciendo que ambos proyectos de Constitución coincidían en que el Supremo Poder Ejecutivo para el despacho de los asuntos de Gobierno se auxiliaban de Ministros Secretarios, quienes estaban obligados a firmar todos los - actos del Titular del Ejecutivo ya que de lo contrario no serían obedecidos, asimismo éstos eran responsables de los actos autorizados con sus firmas en contra de las Leyes Supremas.

7.- BASES ORGANICAS DE 1843.

Proponían la instauración de un Gobierno republicano el cual re-
cibia en la Nación y se dividía para su ejercicio en Legislativo, Eje-
cutivo y Judicial.

El Supremo Poder Ejecutivo se depositaba en un Magistrado que se denominaba Presidente de la República, el cual se apoyaba para llevar a cabo los asuntos de Gobierno de un Ministerio que se organizaba de la siguiente manera :

Art. 93.- " El despacho de todos los negocios del Gobierno estará a cargo de cuatro Ministros que se denominarán : de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de Justicia, Negocios Eclesiásticos, - Instrucción Pública e Industria; de Hacienda y de Guerra y Marina " .

Art. 95.- " Son obligaciones de cada uno de los Ministros :

I.- Acordar con el Presidente el despacho de todos los negocios relativos a su ramo.

II.- Presentar anualmente a las camaras antes del quince de Enero una memoria especificativa del estado en que se hayen los ramos de la Administración Pública correspondientes a su Ministerio, proponiendo en ella las reformas que estime convenientes. El Ministro de Hacienda la presentará el ocho de Julio, con ella la cuenta general de gastos del año último, el presupuesto general de los del siguiente y la iniciativa de las contribuciones con que deben cubrirse " .

Art. 96.- " Todos los negocios de Gobierno se girarán precisamente por el Ministerio a cuyo ramo pertenezcan sin que un Ministro pueda autorizar los que correspondan a otro.

Las órdenes que se expidieren contra ésta disposición, y las del Presidente que no aparezcan con la debida autorización, no serán obedidas ni cumplidas " .

Art. 100.- " Los Ministros serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las Leyes " .

Estas bases orgánicas a igual que los anteriores proyectos de Constitución, establecían que los Ministros auxiliaban al Ejecutivo en el despacho de los asuntos de Gobierno; asimismo disponía que toda Orden Presidencial para ser obedecida debería ser refrendada por el Ministro del ramo que se tratara y éstos a su vez eran responsables de las autorizaciones de los actos presidenciales.

8.- CONSTITUCION DE 1857.

Establecía que era voluntad del Pueblo Mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal, quien para el ejercicio dividía al Supremo Poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Deposítaba el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominaba " Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", la mencionada carta establecía :

Art. 86.- " Para el despacho de los negocios del orden Administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría " .

Art. 88.- " Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmadas por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda sin éste requisito no serán obedecidos".

Art. 89.- " Los Secretarios del Despacho, luego que esten abiertas las sesiones del primer periodo, darán cuenta al Congreso del Estado de sus respectivos ramos " .

Los Secretarios de Despacho ó Ministros, como se les había llamado, eran después del Presidente de la República y estaban bajo su inmediata autoridad, teniendo funciones tanto Políticas como Administrati-

vas. " El conjunto de Secretarios de Despacho es lo que comunmente se llama Gabinete, y la oficina que cada uno de ellos dirige, Ministerio -
" . 5

Esta Constitución al igual que las anteriores, prevenía que los actos del Presidente deberían para su observancia ir firmados por el Secretario del Despacho que se tratara, pero no incluía el precepto que las anteriores Constituciones habían establecido sobre la responsabilidad de los Ministros que firmaban actos del Presidente los cuales violaban el orden legal, éste mismo régimen de responsabilidad protegía por el contrario al Presidente de la República, ya que solo durante su encargo podía ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

9.- CONSTITUCION DE 1917.

Nuestra actual Carta Magna similar a la anterior (Constitución de 1857), establece : que es voluntad del Pueblo Mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal; la cual para su ejercicio divide el Supremo Poder en : Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Dicho Poder Ejecutivo lo depósita para su ejercicio en un solo individuo, que denomina " Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ", asimismo dicha Ley suprema regulaba, en sus artículos 90 y 93 textos anteriores a la Reforma de 1981 en que fuerón modificados, dichos preceptos señalaban lo siguiente :

Art. 90.- " Para el despacho de los negocios del orden Administra

5.- Ruíz Eduardo, Curso de Derecho Constitucional y Administrativo, Página 317, Segunda Edición, Editorial Tipografía de Aguilar e Hijos, México 1978.

tivo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

art. 91.- " Para ser Secretario de Despacho, se requiere : ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos " .

Art. 93.- " Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el Secretario del Despacho del ramo a que el asunto corresponda, ya que sin éste requisito no serán obedecidos; los reglamentos, decretos y órdenes relativos al Gobierno - del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito Federal y al Jefe de Departamento respectivo " .

Esta carta fundamental a diferencia de la anterior, presentaba algunas novedades como son : primeramente, eximia de Refrendo a todo reglamento, decreto y orden relativo al Distrito Federal ya que éstos eran enviados directamente por el Presidente de la República al Gobernador del Distrito Federal, otra de las novedades que presentaba es que no establecía como las anteriores Constituciones, un régimen de responsabilidad de los Secretarios de Despacho. " La carta de Querétaro no contiene ningún precepto sobre la responsabilidad en que incurre un Secretario por reafirmar un acto que viole el orden legal " . 6

6.- Ruiz Massieu José Fco., Ob. Cit. Página 24.

II.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Las Secretarías de Estado dentro de la organización del Poder -

Ejecutivo constituye una de las Instituciones más añejas en la vida administrativa de México

Uno de los primeros intentos legislativos es llevado a cabo por Don Miguel Hidalgo y Costilla, en Diciembre de 1810, ya que propagaba un Gobierno con dos Secretarías : una de Estado y del Despacho, y la de Gracia y Justicia y posteriormente en las Constituciones de Cádiz y de Apatzingan, como ya se mencionó en el capítulo de antecedentes Constitucionales, señalaron varias Secretarías, la Constitución de Cádiz establecía que las Secretarías de Despacho eran siete : La Secretaría de Despacho de Estado, La Secretaría de Despacho de la Gobernación del Reino para las Penínsulas e Islas Adyacentes, La del Despacho de Gobernación del Reino para Ultramar, La de Gracia y Justicia, La de Hacienda y la de Guerra y Marina.

Por su parte la Constitución de Apatzingan de 1814 establecía para el despacho de los negocios tres Secretarías : una de Guerra, una de Hacienda y otra de Gobierno.

Posteriormente, después de consumada la Independencia, se aprobó el reglamento del 8 de Noviembre de 1821, creándose cuatro Secretarías, siendo éstas : la de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Hacienda Pública y la de Guerra, encargandose ésta última lo referente a Marina, asimismo la Constitución Federal de 1836 estableció que para el despacho de los asuntos de Gobierno habría cuatro Ministros : uno del Interior, otro de Relaciones, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina.

Las Bases Orgánicas de 1843, introdujeron el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria junto con la de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, la de Hacienda y de Guerra y Marina.

Lo mismo hicieron las Bases para la Administración de la República del 22 de Abril de 1853, que crearon cinco Secretarías que eran : las de Relaciones Exteriores, la de Hacienda y de Guerra y Marina, agregandose la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, la de Colonización, Fomento, Industria y Comercio, dichas Bases fueron reformadas el mismo año quedando suprimidas la de Relaciones Exteriores, creando la de Gobernación.

Con antelación a nuestra actual Carta Magna, cuya importancia es trascendental; " la Ley del 23 de Febrero de 1861 del régimen de Don Benito Juárez y la del 13 de Mayo de 1891 del régimen de Don Porfirio Díaz, en ellas hay coincidencias en el establecimiento de seis Secretarías que son las que venian existiendo con anterioridad ó sea de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública, de Relaciones Exteriores, Fomento, Hacienda y Crédito Público (en la Ley del 91 se le agrago al ramo de comercio) y Guerra y Marina.

Asímismo la Ley de 91 creó una nueva Secretaría la de Comunicaciones y Obras Públicas y por Reforma de 16 de Mayo de 1905 se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes " . 7

" La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 25 de Diciembre de 1917 " .

" Conservo las Secretarías tradicionales, de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Comunicaciones y Obras Públicas, la de Agricultura y Fomento, la de Industria y Comercio y Trabajo, agregando posteriormente, por reforma del artículo transitorio de la Constitución, la de Educación Pública " .

7.- Fraaga Gabino, Derecho Administrativo, Página 183, Vigésima Novena Edición, Editorial Porrúa, México 1989.

Asímismo establecía los Departamentos : Universitario, de Bellas-Artes, de Salubridad Pública, de Aprovevisionamientos Generales, de Industrias Fábriles, de Aprovevisionamientos Militares y el de Contraloría " .

" La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 6 de Abril-de 1934 " señalaba que :

Artículo 1.- Para el despacho de los negocios del orden Administrativo de la Federación habrá las siguientes dependencias del Ejecutivo:

- 1.- La Secretaría de Gobernación.
- 2.- La Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 3.- La Secretaría de Guerra y Marina.
- 4.- La Secretaría de Economía Nacional.
- 5.- La Secretaría de Agricultura y Fomento.
- 6.- La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- 7.- La Secretaría de Educación Pública.
- 8.- El Departamento de Trabajo.
- 9.- El Departamento Agrario.
- 10.- El Departamento de Salubridad Pública.
- 11.- El Departamento de Establecimientos Fábriles y Provisionamientos Militares.
- 12.- El Departamento del Distrito Federal.
- 13.- La Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales.
- 14.- Los Gobiernos de los Territorios Federales.

Art. 20.- " Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, un-Subsecretario y un Oficial Mayor " .

Asímismo legislaba el Refrendo en los siguientes términos : art. 23.- -
" Los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes que expide el Presidente de la República ó las Leyes que promulgue, relacionadas con ramos de la competencia de dos ó más Secretarías, deberán ser refrendadas por - todos y cada uno de los Secretarios encargados de las dependencias a - que el asunto corresponda.

Esta Ley abroga la anterior Ley de 1917 conservando sus mismas-- Secretarías, creándo como novedad la de Economía Nacional, suprimiendo algunos Departamentos como el Universitario y Bellas Artes, el de Contraloría, y creando además el Departamento de Trabajo (que anteriormente era Secretaría), el del Distrito Federal y otras dependencias como son la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República entre otras.

" Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1936 "

Abroga la anterior Ley pero mantenía las mismas Secretarías y su primió algunos Departamentos como son :

- El Departamento de Establecimientos Fábriles.
- El Departamento de Aprovisionamientos Militares.

Pero por otro lado creó tres más que fueron :

- El Departamento Forestal de Caza y Pesca.
- El Departamento de Asuntos Indígenas.
- El Departamento de Educación Física.

De igual manera señalaba que al frente de cada Secretaría habría un Secretario, un Subsecretario y un Oficial Mayor (Art. 20).

Regulaba el Refrendo de los Secretarios y Departamentos de Estado de la siguiente manera :

" Las Leyes, decretos y acuerdos y órdenes expedidos por la Presidencia de la República deberán para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario ó Jefe de Departamento que se trate y cuando se refieran a ramos de la competencia de dos ó más Secretarías ó Departamentos deberán ser refrendados por todos los titulares de las dependencias a que el asunto corresponda (Art. 24).

" Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1940 "

Dicha Ley substituye a la anterior y conserva sus iguales siete - Secretarías, creando una nueva : la Secretaría de Asistencia Social, - conservando cinco Departamentos de Estado, suprimiendo los Departamen-- tos : Forestal de Caza y Pesca y el de Educación Física, asimismo creó el de Marina Nacional.

Esta Ley también señalaba que al frente de cada Secretaría habría un Secretario, un Subsecretario y un Oficial Mayor (Art. 20).

Asimismo también disponía que " las Leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por la Presidencia de la República, deberían para su validez y observancia Constitucionales ir firmados por el Secretario ó Jefe de Departamento que corresponda y cuando se refiera a ramas de la competencia de dos ó más Secretarías ó Departamentos, deberán ser re-- frendadas por todos los titulares de las Dependencias a que el asunto corresponda (Art. 24).

" Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 "

Dicha Ley abroga la anterior pero para el despacho de los asun-- tos del orden Administrativo de la Federación conservaba siete Secreta rías de la anterior Ley (es decir de las Secretarías de Gobernación, - Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, - Economía Nacional, Comunicaciones y Obras Públicas y Educación), y so-- lamente conserva dos Departamentos que son : Departamento Agrario y - del Distrito Federal.

Dicha Ley presentó algunos cambios más por lo que a Secretarías-- se refiere, ya que primeramente modificó la Secretaría de Agricultura y Ganadería por la Secretaría de Agricultura y Fomento; la de Asisten-- cia Pública por la de Salubridad y Asistencia; eleva a Secretarías los Departamentos de Trabajo y Marina, y suprime los Departamentos de Salu

bridad Pública y Asuntos Indígenas.

Dicha Ley de manera similar a las anteriores, señalaba que al frente de cada Secretaría, habría un Secretario y el número de Subsecretarios que determinaba el presupuesto de egresos, cada Secretaría además tendría un Oficial Mayor, en las Secretarías en que exista más de un Subsecretario, el Presidente de la República determinaría en cada caso cual de los Subsecretarios debería de substituir al Titular de la Secretaría en sus ausencias (Art. 23).

De igual manera regulaba el Refrendo en los siguientes términos:
" Las Leyes, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, para su válidez y observancia Constitucionales, deberán ir firmados por el Secretario ó Jefe de Departamento que corresponda, y cuando se refirieran a ramos de la competencia de dos ó mas Secretarías ó Departamentos deberán ser refrendados por todos los titulares de las Dependencias a que el asunto corresponda " (Art. 25).

" Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 "

Esta Ley siguiendo una regla general instaurada por las anteriores legislaciones, seguía conservando para el despacho de los negocios de los diversos ramos de la Administración, once Secretarías que estuvieron vigentes anteriormente.

Siendo estas las Secretarías de : Gobernación, de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Hacienda y Crédito Público, de Marina, de Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Obras Públicas, de Recursos Hidráulicos, de Educación Pública, de Salubridad y Asistencia de Trabajo y Previsión Social y conservando el Departamento del Distrito Federal, creando además tres Secretarías siendo éstas las : de Patrimonio Nacional, Industria y Comercio y la de la Presidencia, modificando de nombre la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas por el de Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quedando como Secretaría única la de Obras Públicas, de la misma manera substituyó el Departamen

to Agrario por el de Asuntos Agrarios, asimismo creó un Departamento - nuevo que fué el de Turismo.

Dicha Ley al igual que las otras indicaba que al frente de cada - Secretaría habría un Secretario, un Subsecretario, el número de Subse - cretarios auxiliares que determinaba el presupuesto de egresos de la - Federación y un Oficial Mayor (Art. 25).

El Refrendo era regulado de la siguiente manera : " Las Leyes, - reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la Repúbli - ca deberán para su validez y observancia constitucional ir firmados - por el Secretario de Estado respectivo, y cuando se refieran a ramos - de la competencia de dos ó más Secretarías deberán ser refrendados por - todos los titulares de las mismas (Art. 27).

" Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 "

Con fecha de 29 de Diciembre del mismo año arriba señalado, se - creó dicha Ley Orgánica, abrogando por supuesto la última y anterior - Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, entrando nuestro País a - una nueva política de Administración Pública, presentando dicho ordena - miento, bastantes cambios, " Se crea la Secretaría de Programación y - Presupuesto, se separa la de Comercio de la Industria que se incorpora - a la de Patrimonio Nacional y Fomento Industrial; se reúnen en una so - la Secretaría las atribuciones que fuerón de la Secretaría de Agricult - tura y de la de Recursos Hidráulicos; se adicionan las funciones de - Asentamientos Humanos a la Secretaría de Obras Públicas " . 8

Quedando de acuerdo con dicha Ley, las Secretarías de Estado, - de la siguiente manera :

1.- Secretaría de Gobernación.

8.- Fraja Gabino, Ob. Cit. Página 185.

- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 3.- Secretaría de la Defensa Nacional.
- 4.- Secretaría de Marina.
- 5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 6.- Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 7.- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
- 8.- Secretaría de Comercio.
- 9.- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- 10.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 11.- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- 12.- Secretaría de Educación Pública.
- 13.- Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- 14.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 15.- Secretaría de la Reforma Agraria.
- 16.- Secretaría de Turismo.
- 17.- Departamento de Pesca.
- 18.- Departamento del Distrito Federal.

Asimismo establecía que :

Art. 14.- " Al frente de cada Secretaría de Estado, habrá un Secretario, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliara por los Secretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes, Subjefes de Departamento, Oficina, Sección, Mesa y por los demás funcionarios que establezca el reglamento respectivo y otras disposiciones legales " .

Por lo que se refiere al Refrendo ésta lo regulan de la siguiente manera :

Art. 13.- " Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República, deberán para su observancia Constitucionales, ir firmados por el Secretario respectivo y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos ó más Secretarías deberán ser re-

frendadas por todos los titulares de las mismas.

Dicha Ley fué adicionada y reformada en 1982, en lo referente a -
Secretarías de Estado, quedando de la siguiente manera :

Art. 26.- " El Poder Ejecutivo contara con las siguientes Depen--
dencias, para el estudio, planeación y despacho de los negocios del -
órden Administrativo.

- 1.- Secretaría de Gobernación.
- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 3.- Secretaría de la Defensa Nacional.
- 4.- Secretaría de Turismo.
- 5.- Secretaría de Marina.
- 6.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 7.- Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 8.- Secretaría de Pesca.
- 9.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- 10.- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
- 11.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- 12.- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- 13.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 14.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- 15.- Secretaría de Educación Pública.
- 16.- Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- 17.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 18.- Secretaría de la Reforma Agraria.

Dicha Ley establece las bases para la nueva organización de la -
Administración Pública Federal, y quedando reguladas actualmente las -
anteriormente mencionadas 18 Secretarías de Estado, que auxilian al Tí-
tular del Ejecutivo, en la tarea de llevar a cabo la Administración Pú-
blica Centralizada.

En términos generales éstos son los antecedentes históricos que trata el capítulo primero de éste nuestro trabajo a desarrollar y que constituyen los primeros intentos por regular y legislar a estas tres figuras ó sea " La Secretaría de Estado, su Titular y la Facultad de Refrendo " , dentro de la historia de la Administración Pública de nuestro País.

CAPITULO SEGUNDO

DE LA SECRETARIA DE ESTADO

- 1.- Concepto.
- 2.- Su Titular.
- 3.- Naturaleza.
- 4.- Fundamento Constitucional.
- 5.- Su Regulación en la L.O.A.P.F.
- 6.- Las Secretarías de Estado en México.

1.- CONCEPTO.

A continuación haremos referencia a algunas definiciones de algunos estudiosos de la materia, que han hecho el intento por definir a la Secretaría de Estado.

El Maestro Miguel Acosta Romero, la define como : " Un Órgano superior Administrativo, que auxilia al Presidente de la República, en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado " .

Por su parte Rafael de la Pina en su Diccionario de Derecho define : " Que las Secretarías de Estado forman parte de la Administración Pública Federal Centralizada y que tienen por objeto el estudio, planeación y despacho de los negocios del Orden Administrativo " .

En un criterio muy particular, Chellet Osante y Delgadillo Gutiérrez, coinciden en que : " Para el despacho de los asuntos que concierne a la Administración, estudio y planeación, el Poder Ejecutivo es auxiliado por órganos públicos denominados Secretarías y Departamentos Administrativos " .

Una vez expuestos los conceptos doctrinales que se han mencionado, podemos de manera muy general expresar que la Secretaría de Estado " Es un órgano que junto con el Presidente de la República, la Procuraduría General de la República y los Departamentos Administrativos constituyen las unidades que integran la Administración Pública Federal Centralizada de acuerdo a la Ley Orgánica que detalla el cumplimiento y desarrollo de esa actividad, es pues, la Secretaría de Estado, un órgano compuesto por la estructura jurídica y el número de funcionarios y elementos de carácter material que tiene a su cargo para llevar a cabo su competencia, con la dirección de su Titular quien éste a su vez depende del Titular del Ejecutivo " .

Al frente del Poder Ejecutivo se encuentra el Presidente de los - Estados Unidos Mexicanos, quien dirige la vida política del País, dicho funcionario como tal tiene un doble carácter : Como Jefe de Estado u - Órgano Político y como Jefe de Gobierno ú Órgano Administrativo, reu- - niendo ambas investiduras en una misma figura.

Como Jefe de Estado ú Organo Político deriva de la relación direc- - ta e inmediata que guarda en el Estado y con otros organos representa- - tivos del mismo Estado, dentro de la esfera que señala la Ley su volun- - tad constituye la voluntad del Estado, " Como Jefe de Estado representa - a la Nación, protocolariamente se le rinden los honores que correspon- - den a esa investidura y tiene todas las funciones inherentes a la misma ". 9

Como Jefe de Gobierno ú Organo Administrativo, tal carácter se - configura al realizar la función Administrativa bajo el régimen esta- - blecido por el Poder Ejecutivo, " Como Jefe de Gobierno, encabeza la - Administración Pública Federal, dá contenido político a su estructura, - señala las líneas fundamentales de la actividad política y administrati- - va del Estado, nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado - y Jefes de Departamento Administrativo, al Procurador General de la Re- - pública y demás funcionarios, cuyo nombramiento no este especificado en - las Leyes " . 10

En otros términos el Titular del Ejecutivo actua como Organo - (Autoridad) Administrativo llevando a cabo la voluntad del legislador - constituye el Jefe de la Administración Pública Federal, ocupa jerárqui- - camente la postura más alta en la Administración.

10.- Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, - Ob. Cit. Página 132.

9.- Acosta Romero Miguel Angel, Teoría General del Derecho Administra- - tivo, Página 132, Editorial Porrúa, México 1989.

2.- SU TITULAR.

En el anterior inciso definimos a la Secretaría de Estado, en este apartado hablaremos de su Titular, es decir, de ese funcionario designado por el Titular del Poder Ejecutivo.

El Maestro Miguel Acosta, en su obra titulada Teoría General de Derecho Administrativo, define al Secretario de Estado como " La persona física titular de la Secretaría de Estado, es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, en éste orden de ideas la Secretaría viene a ser la estructura y el Secretario el funcionario que la encabeza " .

Por su parte el distinguido jurista Rafael de Pina sostiene que el Secretario de Estado " Es un funcionario dependiente del Poder Ejecutivo Federal y de libre nombramiento y separación de éste, encargado de los asuntos que en virtud de Ley queden bajo la competencia de la Secretaría de la que sea titular " .

Al frente de cada Secretaría hay un alto funcionario que recibe el nombre del Secretario, al igual existe un número de Subsecretarios que se estimen convenientes y un Oficial Mayor.

Internamente cada Secretaría se estructura con los Organos que tienen una división lógica del trabajo, la experiencia hoy en día nos confirma que por razones de el gran número de funciones, las Secretarías de Estado tienen varios Subsecretarios que tienen una función en razón de la rama que atienden, después de éstos, existe un Oficial Mayor, que se encarga de las gestiones Administrativas relativas al personal, a los bienes que tiene la Secretaría a su disposición y en ciertos aspectos del presupuesto.

Luego existen una serie de Direcciones y Unidades que de acuerdo

a una división de trabajo, realizan actividades específicas, éstas Direcciones y Departamentos se dividen en Secciones, Mesas, Juntas, Comisiones etc., de acuerdo con el ejercicio de su encargo hasta llegar a la posición más inferior de la relación Administrativa que es el Oficial Administrativo. El art. 14 de la L.O.A.P.F. señala " Que al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa; y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales " .

En términos generales son éstos el conjunto de funcionarios que auxilian al Titular de la Secretaría de Estado en el ejercicio de su encargo, estableciéndose así la relación jerárquica entre el superior y cada una de las categorías de los funcionarios antes mencionados, que al igual que al Secretario de Estado, esta subordinado jerárquicamente al Presidente de la República, pues éste lo nombra y remueve libremente.

3.- NATURALEZA

El Presidente de la República se auxilia para el despacho de los negocios del Poder Administrativo, estudio y planeación de la política en conjunto, de dos clases de Organismos Públicos, de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

En México los funcionarios que integran la Organización Administrativa actualmente son : el Titular del Poder Ejecutivo, los Secretarios de Estado, el Gobernador del Distrito Federal y el Procurador General de la República.

Al respecto la Ley Orgánica de la Administración Pública señala - que : Art. 1.- " La presente Ley establece las bases de la Organización de Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública Centralizada " .

Art. 2.- " En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden Administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes Dependencias de la Administración Pública Centralizada : I.- Secretarías de Estado y II.- Departamentos Administrativos " .

El Poder encargado de ejecutar las Leyes, es el Ejecutivo, nuestro sistema Constitucional otorga la titularidad de dicho poder al Presidente de la República, tal funcionario es diferente al conjunto de Órganos que le son subordinados ya que éstos en su conjunto constituyen la Administración Pública de la que es el Jefe Supremo.

Sería imposible que el Presidente de la República pudiera encasillar por sí solo la complejidad de la actividad que requiere el ejercicio de sus atribuciones, el Titular del Ejecutivo necesita de una serie de Órganos auxiliares, subordinados que posibiliten una eficaz marcha de la Administración Pública.

La naturaleza de la Secretaría de Estado, que pretendemos definir es éste nuestro tercer inciso, podemos decir que es de carácter Administrativa, en virtud de que como ya se ha reiteradamente manifestado, como Órganos las Secretarías de Estado llevan a cabo según la Constitución, de auxiliar en los negocios Administrativos al Titular del Poder Ejecutivo, además de administrar la unidad (Secretaría) que representan de conformidad a lo establecido por la L.O.A.P.F., la cual demarca las atribuciones de cada una de las Secretarías, asimismo dicha Ley reglamenta al artículo 90 de la Constitución Política, el cual establece la naturaleza Administrativa de dicha Institución.

Con motivo de las Reformas al mencionado precepto Constitucional de 1981, tal disposición quedó establecida de la siguiente manera : -
Art. 90.- " La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden Administrativo de la Federación a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

4.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

Durante un periodo de aproximadamente siete décadas la actual Carta Magna estableció en su Art. 90.- " Que para el despacho de los asuntos de Orden Administrativo de la Federación, habría el número de Secretarios que estableciera el Congreso de la Unión por una Ley, la que distribuiría los negocios que habrían de estar a cargo de cada Secretaría "; muy a pesar de que la actual Ley Orgánica ya establecía desde su vigencia las bases de Organización de una Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal " .

No fue sino hasta Abril de 1981 por decreto publicado el día 21 del mismo mes, en que se reformo el Art. 90 de la Constitución, elevando a rango Constitucional lo preceptuado por el Art. 1 de la Ley que reglamenta dicho precepto Constitucional, quedando regulado de la siguiente manera :

Art. 90.- " La Administración Pública será Centralizada y Paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden Administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Esta Reforma Constitucional, en la que se establece como sera y como se ejercerá la Administración Pública subsana un espacio de inconstitucionalidad que existía desde que se crea la actual Ley Orgánica

que detalla la Administración Pública, en razón de que el ya repetitivo ordenamiento establecía las bases de la Organización de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, y no así nuestra actual Constitución.

Con ésta Reforma introducida en el sistema Constitucional de nuestro País, se dan los primeros pasos para una nueva organización Administrativa del Estado Mexicano, entendiéndose al analizar la enorme extensión que hoy alcanza su intervención en todos los aspectos del País, al otorgar a la Administración Pública Centralizada y Paraestatal rango Constitucional y regida por la L.O.A.P.F. encuentra su organización y regulación debidamente garantizada.

5.- SU REGULACION EN LA L.O.A.P.F.

Dicha Ley regula la Secretaría de Estado, como unidad que integra la Administración Pública Federal Centralizada, ya que en el párrafo -segundo del Art. 1, señala que " La Presidencia, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública Centralizada " .

" La Reforma de 1981, al Art. 90 de la Constitución eleva al máximo rango normativo la solución de ése precepto, pues establece que existirá la Administración Pública Centralizada y Paraestatal " . 11

En su Art. 2 señala " Que en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden Administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión habrá las siguientes Dependencias de la-

11.- Ruíz Massieu José Fco. Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana, Página 44, Primera Edición, Editorial Limusa-México 1981.

Administración Pública Centralizada :

I.- Secretarías de Estado.

II.- Departamentos Administrativos.

Al respecto podemos señalar que jerárquicamente la Secretaría de Estado se encuentra subordinada al Titular del Ejecutivo, ya que depende de él mismo.

El Art. 12 establece " Que cada Secretaría de Estado ó Departamento Administrativo formulará respecto de su competencia los proyectos de Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente de la República " .

Es lo ideal que los proyectos sean elaborados por las Dependencias y cuando en los casos que dichas disposiciones afecten a varias Dependencias se suelen formar grupos de trabajo con representantes de las afectadas.

" Las iniciativas son presentadas al Congreso de la Unión a través de la Secretaría de Gobernación " . 12

Art. 14.- " Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección, Mesa y por los demás funcionarios que establezca el Reglamento Interior respectivo y otras disposiciones legales.

Esta disposición establece la pirámide Administrativa completa entre los funcionarios antes mencionados que auxilian al Titular de la Secretaría en su encargo, eliminando jerarquías, ya que cada Secretaría cuenta con un Reglamento Interior que consigna un sistema de suplencias

12.- Ruíz Massieu José Fco., Ob. Cit. Página 53.

del Titular.

El Art. 17 establece " Que para que la más eficaz atención y - - eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos - Administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determina en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. " Estos organos quedan - circunscritos por la Secretaría ó Departamento que desconcentro sus funciones, quien se responsabilizará de las decisiones principales " 13

Art. 18.- " En el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades Administrativas así como la forma en que los Titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

El Titular de Ejecutivo Federal expide el Reglamento Interior de - las Secretarías y Departamentos Administrativos, representando un instrumento para organizar internamente las Secretarías de Estado, atribuyéndole a cada uno de sus organos facultades para el mejor manejo de sus funciones.

Art. 20.- " Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus respectivos servicios de apoyo Administrativo en materia de Planeación, Programación, Presupuesto, Informática, Estadística, Recursos Humanos, Recursos Materiales, Contabilidad, Fiscalización, Archivos y los demás que sean necesarios en los términos que fije el Ejecutivo Federal ". Cada organo centralizado dispondrá de las funciones de apoyo que requiera para su adecuado funcionamiento, con el fin de no depender de los servicios de un organo externo.

13.- Ruíz Macsieu José Fco. Ob. Cit. Página 56.

Art. 25.- " Cuando alguna Secretaría de Estado ó Departamento Administrativo necesite informes, datos ó la cooperación técnica de cualquier otra Dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a las normas que determine la Secretaría de la Contraloría General de la Federación " . Las Dependencias de la Administración Centralizada deberán apoyarse recíprocamente para el mejor despacho de los asuntos encomendados, en virtud de ser integrantes del mismo Poder.

Como se ha expresado se regula la Secretaría de Estado dentro de la compleja estructura de la Administración Pública estableciendo y garantizando en forma clara y precisa las bases bajo las cuales nuestra Secretaría junto con el Titular del Ejecutivo ejercerá sus funciones y atribuciones.

6.- LAS SECRETARIAS DE ESTADO EN MEXICO

De acuerdo a lo establecido por el Art. 90 de la Constitución y la L.O.A.P.F. actualmente son 18 Secretarías de Estado, dentro de la Administración Pública Federal Centralizada.

Las Secretarías de Estado ejercen sus atribuciones de acuerdo a lo establecido por nuestra Carta Magna y por su respectiva Ley Orgánica, siendo esta legislación donde se establecen las competencias de cada una en particular.

El Art. 26 de la L.O.A.P.F. dispone " Que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden Administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes Dependencias :

- 1.- Secretaría de Gobernación.
- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores.

- 3.- Secretaría de la Defensa Nacional.
- 4.- Secretaría de Marina.
- 5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 6.- Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 7.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- 8.- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
- 9.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- 10.- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- 11.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 12.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- 13.- Secretaría de Educación Pública.
- 14.- Secretaría de Salud.
- 15.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 16.- Secretaría de la Reforma Agraria.
- 17.- Secretaría de Turismo.
- 18.- Secretaría de Pesca.

A continuación expresaremos las atribuciones más importantes de las Secretarías de Estado que actualmente tienen vigencia en la Administración Pública de México, de acuerdo con la L.O.A.P.F., y son las que a continuación se mencionan :

Art. 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos :

I.- Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de Ley del Ejecutivo.

III.- Publicar el Diario Oficial de la Federación.

VI.- Aplicar el Artículo 33 de la Constitución.

VII.- Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los Gobiernos de los Estados y con las Autori-

dades Municipales.

XV.- Administrar las islas de ambos mares de Jurisdicción Federal.

XVI.- Fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales, conforme a las Leyes.

XIX.- Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra Dependencia.

XX.- Promover la producción cinematográfica de Radio y Televisión y la industria editorial, vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de Radio y Televisión, así como las películas cinematográficas, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada a la paz y moral pública y a la dignidad personal y no ataquen los derechos de terceros, no provoquen la comisión de algún delito ó perturben el orden público, y dirigir y coordinar la Administración de las estaciones de Radio-Difusoras y Televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de las que dependen de otras Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

XXV.- Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal un Consejo Tutelar para Menores Infractores de más de seis años e Instituciones auxiliares creando colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito Federal y en los Estados de la Federación, mediante acuerdo con sus Gobiernos, ejecutando y reduciendo las penas y aplicando la retención por delitos de orden federal ó común en el Distrito Federal, así como participar conforme a los tratados relativos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del Artículo 18 Constitucional.

XXXII.- Las demás que le atribuyen expresamente las Leyes y Reglamentos.

Artículo 28.- A la Secretaría de Relaciones Exteriores correspon-
de el despacho de los siguientes asuntos :

II.- Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomáticos y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México, impartir protección a los mexicanos, cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de Registro Civil, de auxilio judicial y de las demás funciones federales que señalan las Leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero.

IV.- Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del País y aguas internacionales.

V.- Conceder a los extranjeros licencias y autorizaciones que requieren conforme a las Leyes para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana, obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales ó para intervenir ó participar en sociedades mexicanas civiles ó mercantiles, así como conceder permisos para la Constitución de éstas ó reformar sus Estatutos ó adquirir bienes muebles ó derechos sobre ellos.

VII.- Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización.

XI.- Intervenir por conducto del Procurador General de la República, en la extradición conforme a la Ley ó tratados, y en los exhortos internacionales ó comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo exámen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia ó improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes, y

XII.- Los demás que le atribuyan expresamente las Leyes y Reglamentos.

Art. 29.- A la Secretaría de la Defensa Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos :

I.- Organizar, Administrar y preparar el Ejército y la Fuerza Aérea.

II.- Organizar y preparar el Servicio Militar Nacional.

X.- Administrar la justicia militar.

XI.- Intervenir en los indultos de delitos del orden militar.

XVI.- Intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluyan las armas prohibidas expresamente por la Ley, y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XXIV del Art. 27, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenaje de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.

XVII.- Intervenir en la Importación y Exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.

XX.- Los demás que le atribuyan expresamente las Leyes y Reglamentos.

Art. 30.- A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de -
los siguientes asuntos :

I.- Organizar, Administrar y preparar la Armada.

IV.- Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva.

V.- Organizar, Administrar y operar el servicio de Aeronáutica Militar.

IX.- Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada.

XI.- Ejecutar los trabajos topográficos de las Costas, Islas, Puertos y Vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas.

XIV.- Construir, mantener y operar, Astilleros, Diques, Varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la Armada de México.

XIX.- Los demás que le atribuyen expresamente las Leyes ó Reglamentos.

Art. 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspon-
de el despacho de los siguientes asuntos :

I.- Estudiar y formular los proyectos de Leyes y disposiciones - impositivas, y las Leyes de Ingresos Federal y del Departamento del Distrito Federal.

II.- Cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las Leyes.

V.- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la Policía-fiscal de la Federación.

VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario - del País que comprende el Banco Central, a la Banca Nacional de desarrollo y demás Instituciones encargadas de prestar el servicio Público-de Banca y Crédito.

X.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento-del Distrito Federal.

XI.- Dirigir la Política monetaria y crediticia.

XIV.- Representar el interés de la Federación en controversias - fiscales.

XVI.- Los demás que le atribuyan expresamente las Leyes y reglamentos .

Art. 32.- A la Secretaría de Programación y Presupuesto correspon-
de el despacho de los siguientes asuntos :

I.- Proyectar la planeación nacional de desarrollo y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente.

III.- Coordinar las actividades de planeación Nacional del Desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

V.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas de Desarrollo Nacional.

VI.- Formular el programa de gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, y a la consideración del Presidente de la República.

VII.- Autorizar los programas de inversión pública de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

XII.- Regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal.

XIX.- Los demás que le fijen expresamente las Leyes y Reglamentos.

Art. 32 Bis.- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos :

I.- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación Gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

IV.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieren a las Dependencias y entidades en sustitución ó apoyo de sus organos de control.

XIII.- Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de procedimientos necesarios que permitan a ambos organos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

XIV.- Informar anualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de Fiscalización, e informar a las autoridades competentes, así fuere requerida, el resultado de tales intervenciones.

XV.- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar a los servidores públicos de la Administración Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las Leyes y Reglamentos.

XIX.- Las demás que le encomienden expresamente las Leyes y Reglamentos.

Art. 33.- A la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Poseer, vigilar, conservar ó administrar los bienes de propie

dad originaria los que constituyan recursos naturales no renovables, - los de dominio público y los de uso común, siempre que no esten encomendados expresamente a otra Dependencia.

II.- Compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos ó la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior, así como otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento ó explotación, cuando dichas funciones no esten expresamente encomendadas a otra Dependencia.

III.- Compilar, revisar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos y la vigilancia, cuando se requiera conforme a las Leyes para usar, aprovechar ó explotar bienes - de propiedad privada, ejidal ó comunal, siempre que no corresponda expresamente hacerlo a otra Dependencia y con la cooperación, en su caso, de las Secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos - Hidráulicos.

VI.- Llevar el catastro pétrolero y minero.

VII.- Regular la explotación de las salinas ubicadas en terrenos- propiedad nacional y en las formas directamente por las aguas del mar.

VIII.- Regular la Industria Pétrolera, Petroquímica Básica, Minera, Eléctrica y Nuclear.

IX.- Promover y, en su caso, organizar la investigación técnico - industrial en materia de energía, siderúrgica, fertilizantes y recursos naturales no renovables.

XV.- Los demás que encomienden expresamente las Leyes y Reglamentos.

Art. 34.- A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, corresponde el despacho de los siguientes asuntos :

I.- Formular y conducir las políticas generales de Industria, Comercio Exterior, Interior, Abasto y precios del País, con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal.

II.- Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de bienes y servicios.

V.- Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales.

VII.- Establecer la Política de Precios.

IX.- Coordinar y dirigir el sistema nacional para el abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población.

XIII.- Establecer y vigilar las normas de calidad pesas y medidas para la actividad comercial, así como las normas y especificaciones industriales.

XVIII.- Organizar la distribución y consumo a fin de evitar el acaparamiento y que las intermediaciones innecesarias ó excesivas provoquen el encarecimiento de los productos y servicios.

XXVII.- Los demás que le encomienden expresamente las Leyes y Reglamentos.

Art. 35.- A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, corresponde el despacho de los siguientes asuntos :

I.- Programar, fomentar y asesorar técnicamente la producción - Agrícola, Ganadera, Avícola, Apícola y Forestal en todos sus aspectos.

III.- Encausar el crédito Ejidal, Agrícola, Forestal y Ganadero, - en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hacia los renglones prioritarios; participar con ella en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción Agropocua^{ria}, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados.

XII.- Programar y proponer la construcción de pequeñas obras de - irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, - abrevaderos y jagueyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí - ó en coordinación con los gobiernos de los Estados, los Municipios ó - los particulares.

XXV.- Reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y auto- - rizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales, con la coo- - peración de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, - cuando se trate de la generación de energía eléctrica.

XXX.- Manejar el sistema hidrológico del valle de México.

XXXV.- Intervenir en la dotación de agua a los centros de pobla- - ción e industrias y programar, proyectar, construir, administrar, ope- - rar y conservar las obras de captación, potabilización y conducción - hasta los sitios que se determine con la Secretaría de Desarrollo Urba- - no y Ecología.

XXXVII.- Los demás que le fijen expresamente las Leyes y Rejlamen - tos.

Art. 36.- A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corres-

ponde el despacho de los siguientes asuntos :

I.- Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del Transporte y las Comunicaciones de acuerdo a las necesidades del País.

II.- Regular, inspeccionar y vigilar los servicios públicos de Correos y Telegráfos y sus servicios diversos.

III.- Otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites de servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones de radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de Radiodifusión, comerciales y culturales; así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones.

IV.- Otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio Nacional.

X.- Realizar la vigilancia en general y el servicio de policía en las carreteras federales.

XXI.- Construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales; así como las estaciones y centrales de auto-transporte federal.

XXVII.- Los demás que expresamente le fijen las Leyes y Reglamentos.

Art. 37.- A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, corresponde el despacho de los siguientes asuntos :

I.- Formular y conducir las políticas generales de asentamientos-humanos, urbanismos, vivienda y ecología.

III.- Promover el desarrollo urbano de la comunidad y fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción.

V.- Fomentar el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población y apoyar técnicamente a las autoridades locales en su Proyección, Construcción, Administración, Operación y conservación a partir de los sitios determinados con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

VI.- Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, realizar la construcción, reconstrucción y conservación de los edificios públicos, monumentos, obras de ornato y las demás que realice la Federación.

VII.- Poseer, vigilar conservar ó administrar los inmuebles de propiedad federal destinados ó no a un servicio público, y las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción ó conservación este a cargo del Gobierno Federal.

IX.- Organizar y Administrar los Parques Nacionales.

XII.- Regular y, en su caso representar el interés de la Federación en la adquisición, enajenación, destino ó afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.

XV.- Formular y conducir la política de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud.

XVII.- Determinar las normas que aseguren la conservación de los

ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la Comunidad.

XX.- Decretar las vedas forestales y de caza; otorgar contratos-concesiones y permisos de caza ó de explotación cinegética; organizar y manejar la vigilancia forestal y de caza.

XXI.- Organizar y Administrar reservas de Flora y Fauna Terrestres, Parques Zoológicos, Jardines Botánicos y Colecciones Forestales.

XXVII.- Conservar y fomentar el desarrollo de la Flora y Fauna Marítimas, Fluviales y Lacustres.

XXVIII.- Establecer Víveros, Criaderos y Reservas de Especies Acuáticas, y

XXIX.- Los demás que le encomienden expresamente las Leyes y Reglamentos.

Art. 38.- A la Secretaría de Educación Pública, corresponde el despacho de los siguientes asuntos :

I.- Organizar, vigilar y desarrollar en las Escuelas Oficiales, incorporadas ó reconocidas:

a) La enseñanza Preescolar, Primaria, Secundaria y Normal, Urbana, Semiurbana y Rural.

e) La Enseñanza Superior y Profesional.

VII.- Organizar, Administrar y enriquecer sistemáticamente las Bibliotecas Generales ó Especializadas que sostenga la propia Secretaría.

ría ó que formen parte de sus Dependencias.

VIII.- Promover la creación de Institutos de Investigación Científica y Técnica y el establecimiento de Laboratorios, Observatorios, Planetarios y demás Centros que requiera el desarrollo de la Educación-Primaria, Secundaria, Normal, Técnica y Superior.

IX.- Patrocinar la realización de Congresos, Asambleas, Reuniones Eventos, Competencias y Concursos de carácter Científico, Técnico, Cultural, Educativo y Artístico.

XII.- Otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones ó completar ciclos de estudios en el extranjero.

XV.- Revalidar Estudios y Títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten.

XVII.- Organizar Misiones Culturales.

XXXI.- Los demás que le fijen expresamente las Leyes y Reglamentos.

Art. 39.- A la Secretaría de Salud corresponde el despacho de los siguientes asuntos :

I.- Establecer y conducir la Política Nacional en materia de Asistencia Social, Servicios Médicos y Salubridad General, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas a fines que, en su caso, se determinen.

II.- Crear y Administrar establecimientos de Salubridad, de Asistencia Pública en cualquier lugar del Territorio Nacional.

IV.- Organizar y vigilar las Instituciones de beneficencia privada.

VI.- Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud.

VII.- Planear, normar y controlar los servicios de Atención Médica, Salud Pública, Asistencia Social y Regulación Sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud.

IX.- Organizar y Administrar servicios sanitarios generales en toda la República.

XII.- Realizar el Control Higiénico e Inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas.

XXI.- Actuar como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general que las Leyes le confieren al Ejecutivo Federal, vigilar el cumplimiento de la Ley General de Salud, sus Reglamentos y demás disposiciones aplicables y ejercer la acción extraordinaria en materia de Salubridad General.

XXIII.- Los demás que le fijen expresamente las Leyes y Reglamentos.

Art. 40.- A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos :

I.- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el Artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos.

II.- Procurar el equilibrio entre los factores de la Producción.

III.- Intervenir en los Contratos de trabajo de los nacionales - que vayan a prestar sus servicios en el Extranjero en cooperación con - las Secretarías de Gobernación, de Comercio y Fomento Industrial y de - Relaciones Exteriores.

IV.- Coordinar la formulación y promulgación de los Contratos-Ley de Trabajo.

VII.- Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas - Federales de Conciliación y Arbitraje y de las Comisiones que se formen para regular las relaciones Obrero Patronales que sean de Jurisdicción-Federal, así como vigilar su funcionamiento.

IX.- Llevar el Registro de las Asociaciones Obreras, Patronales y profesionales de Jurisdicción Federal que se ajusten a las Leyes.

XI.- Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento.

XII.- Dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa - del Trabajo.

XIX.- Los demás que le fijen expresamente las Leyes y Reglamentos.

Art. 41.- A la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde el despacho de los siguientes asuntos :

I.- Aplicar los preceptos Agrarios del Artículo 27 Constitucional así como las Leyes Agrarias y sus Reglamentos.

II.- Conceder ó ampliar en términos de Ley, las dotaciones ó restituciones de tierra y aguas a los núcleos de Población Rural.

III.- Crear nuevos Centros de Población Agrícola y dotarlos de -
tierras y aguas y de la Zona Urbana Ejidal.

V.- Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así -
como el Catastro de las propiedades Ejidales, Comunales e Inafectables.

VII.- Hacer el reconocimiento y Titulación de tierras y aguas -
comunales de los Pueblos.

XII.- Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presiden -
te de la República en Materia Agraria, así como resolver asuntos corres -
pondientes a la Organización Agraria Ejidal, y

XIII.- Los demás que le fijen expresamente las Leyes y Reglamen -
tos.

Art. 42.- A la Secretaría de Turismo corresponde el despacho de -
los siguientes asuntos :

I.- Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad
turística nacional.

II.- Promover en coordinación con las Entidades Federativas las -
zonas de desarrollo turístico nacional.

IV.- Registrar a los prestadores de servicios turísticos, en los -
términos señalados por las Leyes.

VI.- Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos,
previamente registrados, en los términos que establezcan las Leyes y -
Reglamentos; y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú -
blico en el establecimiento de los precios y tarifas de los bienes y -
servicios turísticos a cargo de la Administración Pública Federal.

VII.- Vigilar la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados ó registrados y la prestación de los servicios turísticos.

XXI.- Los demás que le fijen expresamente las Leyes y Reglamentos.

Art. 43.- A la Secretaría de Pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos :

I.- Formular y conducir la política Pesquera del País.

IV.- Otorgar Contratos, Concesiones, Permisos y Autorizaciones - para la explotación de la Flora y Fauna Acuática.

V.- Determinar las épocas y zonas de veda de las especies acuáticas.

IX.- Regular la formación y organización de la flota pesquera, - así como promover la construcción de embarcaciones pesqueras.

XI.- Promover la industrialización de los productos pesqueros y - el establecimiento de las plantas e instalaciones industriales.

XV.- Apoyar las Exportaciones e Importaciones de las especies de la flora y la fauna acuáticas.

XVIII.- Los demás que le encomienden expresamente las Leyes y Reglamentos.

Con éste último inciso desarrollado, donde quedan establecidas el conjunto de Secretarías de Estado que actualmente tienen el fiel compromiso de auxiliar al Titular del Ejecutivo en la tarea de llevar a cabo-

la Administración Pública de nuestro País, así como de las atribuciones consideradas más importantes para efecto de nuestro trabajo, como ya lo mencionamos anteriormente, concluimos el segundo capítulo de éste nuestro trabajo, analizando y definiendo de una manera muy general; la Secretaría de Estado, su naturaleza, sus generalidades así como el marco jurídico-administrativo que la regula y que en este apartado nos hemos ocupado de desarrollar, en todos sus aspectos, y que dicho Régimen Jurídico lo constituyen la Ley Organica de la Administración Pública Federal y la Constitución Política propiamente dichas.

CAPITULO TERCERO

DEL SECRETARIO DE ESTADO

- 1.- Distinción entre Secretario de Estado,
Ministro y Ministerios.
- 2.- Características del Secretario de Estado
- 3.- Fundamento Constitucional
- 4.- Obligaciones y Facultades
- 5.- El Secretario de Estado como Funcionario
Administrativo
- 6.- Naturaleza Política de su Actividad

1.- DISTINCION ENTRE SECRETARIO DE ESTADO, MINISTRO Y MINISTERIOS.

Como ya lo hemos mencionado, en el anterior capítulo en el que hicimos referencia al Titular de la Secretaría de Estado y que doctrinalmente lo definimos, apoyándonos en la definición del Maestro Acosta-Romero, " Como la persona física, Titular de la Secretaría; que es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República " . 14

Los Ministros y Ministerios, a diferencia de los Secretarios de Estado, tuvieron su origen, como el Maestro Acosta Romero lo señala en su obra de Teoría General de Derecho Administrativo; en la época Medieval de la Monarquía, en virtud de que los Monarcas contaban con consejeros denominados Cancilleres con funciones diversas, siendo éstas conocidas como Secretarías de Despacho y Secretarías de Estado, pudiendolo definir " Como el encargado de una rama de la Administración Pública que en conjunto con otros Titulares de otras ramas de la Administración forman el Ministerio ", que auxilia al Titular del Ejecutivo en los asuntos de Gobierno.

Tal es el caso que señalaron algunas Constituciones que anteriormente citamos y que estuvieron vigentes en nuestro País, señalando, dichas Cartas Magnas, que el representante del Supremo Poder Ejecutivo se auxiliaba para el despacho de los asuntos de Gobierno, del Ministerio - que era representado por varios Ministros de un sin número de ramas - de la Administración.

El Ministerio, deriva del latín " Ministerium " que significa Gobierno del Estado.

El distinguido jurista mexicano Rafael de Pina define al Ministe-

14.- Acosta Romero Miquel, Ob. Cit. Página 138.

rio como " Organismo constituido por el conjunto de personas que figuraran como Titulares de los distintos Departamentos Gubernamentales, pre-cedido por el Jefe del Ejecutivo, cada uno de los organismos a que esta encomendada la Dirección y el Gobierno de una rama de la Administración Pública, Cargo Público, Empleo ú Oficio " . 15

La diferenciación tajante del Secretario de Estado con el Minis--tro y Ministerio; consiste en que Jurídica y Constitucionalmente los - Secretarios, como Titulares de las Secretarías de Estado, corresponden a los Países que adoptan el Régimen Presidencial, como es el caso de - México y los Ministros y Ministerios a los Países donde se instaura el Régimen Parlamentario, a continuación expresaremos las diferencias de - ambos Régimenes para esclarecer más la idea.

Dentro de las formas de Gobierno, entendiéndose ésta como la es--trutura que adoptan los Organos del Estado en el ejercicio de sus fun-ciones Constitucionales y Políticas, existen el 1.- Régimen Parlama--ntario y 2.- Régimen Presidencial.

Características del Régimen Parlamentario.

1.- Existe preponderancia ó supremacia Política del Parlamento ó Poder Legislativo.

2.- La elección de los miembros del Parlamento, se basa en la - existencia de Partidos Políticos.

3.- Hay coexistencia en éste régimen de dos funcionarios, el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, " En Inglaterra el Jefe de Estado es - actualmente, la Reina, que siguiendo la frase de el Rey reina, pero no gobierna, es más bien un símbolo del Estado y tiene una función limitada en los asuntos de política y acción gubernativa ". 16

15.- Rafael de Pina, Diccionario de Derecho Páginas 350 y 351, Decima - Cuarta Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1986.

16.- Acosta Romero Miguel, Ob. Cit. Página 73.

4.- Los Ministros ó integrantes del Parlamento funcionan en Gabinete.

5.- Los miembros del Gabinete y éste como cuerpo colegiado son responsables de las decisiones tomadas ante el Parlamento.

6.- El Parlamento tiene voto de censura sobre los miembros del Gabinete.

7.- El Gabinete constituye un Organó con jerárquía Administrativa ya que cada Ministro es Jefe de su Ministerio. " El elemento esencial del Gobierno Parlamentario es la existencia de un Gabinete ó Ministerio integrado exclusivamente por miembros del Parlamento, en el Gabinete se deposita en realidad el ejercicio del Poder Ejecutivo y cuyos componentes todos son Política y solidariamente responsables ante el Parlamento mismo de los actos gubernamentales del organismo colectivo Ministerial " . 17

Características del Régimen Presidencial.

1.- Existe supremacía Política del Poder Ejecutivo sobre los demás.

2.- Se reúnen en una sola persona las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, que es el Presidente de la República.

3.- El Titular del Poder Ejecutivo selecciona libremente a sus colaboradores, los Secretarios de Estado, sin injerencia del Congreso y también tiene libre facultad para removerlos.

4.- Los Secretarios de Estado no funcionan en Gabinete colegiado ó Consejo de Ministros.

17.- Pérez León Enrique, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Página 75, Segunda Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1986.

5.- Los Secretarios de Estado no tienen responsabilidad Política frente al Congreso.

6.- El Congreso no tiene facultades de censura para los Secretarios y Jefes de Departamento Administrativo de Estado.

7.- Los Secretarios de Estado son funcionarios subordinados jerárquicamente al Presidente de la República.

" Nuestro sistema es eminentemente Presidencial y los Organos establecidos para el despacho de los asuntos administrativos, estructurados por materias, se denominan Secretarías y Departamentos de Estado -
" . 18

No obstante tal situación en algunas épocas de nuestra historia - Constitucional, se les ha denominado Ministros ", tal es el caso de las Leyes Constitucionales de 1936, Primero y Segundo Proyecto de Constitución de 1942 Proyecto de Reformas de 1940, Bases Orgánicas de 1943 " 19

Sin embargo en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, se establece la existencia de Secretarías de Estado, que corresponden administrativa y políticamente al Régimen Presidencial.

18.- Delgado Gutiérrez Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Página 105, Primera Edición, Editorial Limusa, México 1986.

19.- Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México, Ibidem, Décima Cuarta Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1987.

2.- CARACTERISTICAS DEL SECRETARIO DE ESTADO.

En nuestro sistema Constitucional, el Secretario de Estado tiene dos características muy importantes, como son : Política y Administrativa.

Retomando la idea del Maestro Miguel Acosta Romero el carácter ó la característica política del Secretario de Estado se define en razón de los siguiente :

I.- Característica Política.

a) En virtud de que debe cumplir con ciertos requisitos de carácter personal que la Constitución le señala, Art. 91.- " Para ser Secretario de Despacho se requiere, ser ciudadano mexicano por nacimiento, - estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

b) Cuenta con un nivel jerárquico.

En virtud de formar parte del Poder Ejecutivo, el Secretario de Estado se ubica en un nivel jerárquico bastante superior después del - Presidente de la República, integrando junto con él uno de los Poderes de la Unión, es pues un funcionario político como lo son a su nivel los demás integrantes de los Poderes Federales, en el rango más alto, los - Diputados y Senadores en el Honorable Congreso de la Unión, Poder Legislativo, y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación - por lo que corresponde al Poder Judicial.

c) Mantiene relaciones de carácter permanente con otros Poderes y Dependencias, es decir con autoridades Estatales de la Federación, - Municipios, Organismos Centralizados y Empresas Públicas.

d) Interviene en la suspensión de garantías individuales como lo

señala la Constitución " Art. 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, ó de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro ó conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y, en recesos - de este, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el País ó en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallandose el Congreso reunido, éste ~~compará~~ comparará las autorizaciones necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde " . 20

Tiene el Secretario de Estado el carácter de funcionario político, en virtud de que integra el cuerpo colegiado, que junto con los demás funcionarios que dicho precepto Constitucional menciona, tiene la responsabilidad de decretar la suspensión de las garantías Constitucionales en los casos en que se ponga en grave peligro a la Soberanía Mexicana." " Asociado al Régimen de la suspensión de garantías el Artículo 29 encarna una de las excepciones al principio de la División de Poderes, toda vez que en los términos del Artículo 49 el Congreso puede delegar en el Ejecutivo facultades legislativas para hacer frente a la emergencia " . 21

e) Tiene la facultad de Refrendar.

Art. 92.- " Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario ó Jefe de Depar

20.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Inst. de Inves. Jur. Página 83 México 1986.

tamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin éste requisito no serán obedecidas " .

En términos generales podemos decir que es la obligación que tiene dicho funcionario, antes mencionado, para firmar todas éstas disposiciones del Titular del Ejecutivo, ya que de lo contrario no surtirán efectos legales.

f) Tiene la obligación de presentar informe anual ante el Congreso de la Unión.

Art. 93 Párrafo Primero.- " Los Secretarios de Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que este abierto el periodo de sesiones ordinarias darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos ", Constitucionalmente tienen la obligación directa, los Secretarios de Estado para darle exacto cumplimiento a ésta disposición.

g) Los Secretarios de Estado tienen la obligación de informar al Congreso cuando sea citado.

Art. 93 Párrafo Segundo.- " Cualquiera de las Camaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, para que informen cuando se discuta una Ley ó se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos ó actividades.

Estas son las razones constitucionales, que le dan la característica ó el Carácter Político al Secretario de Estado, ya que dicho funcionario al igual que otros de su igual rango tienen el deber de interpretar y ejecutar en sus respectivos ramos de competencia la Política Presidencial.

21.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ob, Cit. -
Página 83.

II.- Característica Administrativa.

Como Organos de la Administración, los Secretarios de Estado se encargan según la Constitución de despachar los negocios del orden Administrativo de la Federación de conformidad con una Ley que establezca las competencias expresas y limitadas por cada Secretaría.

La Constitución establece en su Art. 90.- " La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Organica que expida el Congreso que distribuirá los negocios del orden Administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado Y departamentos Administrativos.

La L.O.A.P.F., reglamenta el cumplimiento del Artículo 90, de la Constitución, estableciendo el número de atribuciones de las distintas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Asímismo el Artículo Primero de la Ley reglamentaria del precepto Constitucional antes mencionado detalla lo antes expresado, ya que dispone en su numeral primero que " La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada " .

El Artículo Segundo de dicho ordenamiento dispone Art. 2.- " En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden Administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes Dependencias de la Administración Pública Centralizada :

- I .- Secretarías de Estado y
- 11.- Departamentos Administrativos " .

El Art. 14.- " Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario -

de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se-
auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirec-
tores, Jefes, Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa; y por-
los demás funcionarios que establece el Reglamento Interior respectivo
y otras disposiciones legales " .

El Secretario de Estado es la máxima autoridad de una Secretaría-
dependiendo de él la totalidad de empleados y funcionarios de su ramo.

El funcionario antes mencionado como organo Administrativo se -
encarga de los asuntos de ésta índole en la esfera de su competencia, -
dicha competencia no es distinta a la del Presidente de la República, -
es decir no rebasa la esfera Presidencial, ya que ejercen sus funciones
por acuerdo del Titular del Ejecutivo, siendo en consecuencia sus actos
responsabilidad del alto Funcionario Político.

En términos generales éstas son las cuestiones que determinan las
características político-administrativas del Secretario de Estado, ya -
que por un lado se ubica como un funcionario que auxilia al Presidente-
de la República en la tarea de llevar a cabo la Administración Pública-
Centralizada y por el otro dada la situación política que ocupa en el -
sistema Constitucional dentro del Régimen Presidencial de Gobierno.

3.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y REQUISITOS PARA SER SECRETARIO - DE ESTADO.

El fundamento Constitucional y los requisitos para ser Secreta- -
rio de Estado, los establece nuestra actual Carta Magna en sus Art. 90,
91 y 89.- Fracción II, de los cuales haremos un breve análisis.

Art. 90.- En su texto anterior que se mantuvo vigente desde la -

actual Constitución, hasta 1981 en que se reformó dicho precepto, en su origen establecía : " Para el despacho de los negocios de orden Administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría " .

Este ordenamiento mantenía el principio tradicional que la mayoría de las Constituciones anteriores, también proyectos, establecían el cual consistía, en que para el despacho de los negocios ó asuntos Administrativos de la Federación, el Titular del Ejecutivo era auxiliado por un número de Secretarios de Estado que se regían por una Ley expedida por el Organó Legislativo.

Con fecha 21 de Abril de 1981, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un decreto emitido por el Titular del Ejecutivo, en el que se reformó el Art. 90 de la Constitución para quedar como a continuación se menciona :

Art. 90.- " La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del órden Administrativo de la Federación que estaran a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos " .

Con ésta Reforma, se eleva a nivel Constitucional los principios establecidos en la L.O.A.P.F., ya que dicho ordenamiento señala en su Art. 1.- Que la presente Ley establece las bases de la Administración Pública Federal, habriendose con ésto, un nuevo horizonte en la Administración Pública de México.

Para ser Secretario de Estado, nuestra Constitución establece ciertos requisitos que se deben cumplir para llegar a ser la primer autoridad de una Secretaría de Estado; nuestra actual Ley Suprema establece que :

Art. 91.- " Para ser Secretario de Despacho se requiere :

- I.- Ser ciudadano mexicano.
- II.- Estar en ejercicio de sus derechos, y
- III.- Tener treinta años cumplidos.

Este artículo tiene como primer antecedente la Constitución de - Cádiz en su Artículo 223, que fué retomado por la Constitución de 1824 en su Artículo 121, así como en los Artículos 29 y 87 de las Constitu-- ciones de 1836 y 1857, también en los Artículos 83, 94, 100 y 102, del Proyecto de Reformas de 1840, Primero y Segundo Proyecto de Constitu- - ción de 1842 y de las Bases Orgánicas de 1843 respectivamente, dichas - normas supremas, en su totalidad, coincidían que deberían ser mexicanos por nacimiento los Secretarios de Despacho ó Ministros como en algunas- épocas fueron así llamados.

Algunas Constituciones variaban en cuanto al requisito de edad, - algunas establecían 35 años como es el caso del Proyecto de Reforma de 1840 , ó el Primer Proyecto de Constitución de 1842 que señalaba que de- bería ser mayor de 35 años como la Constitución de 1857 que indicaba - que debería tener 25 años cumplidos.

" La exigencia de que todo Secretario del Despacho sea ciudadano- mexicano por nacimiento, responde a los mismos reclamos de seguridad - e Independencia Nacional que supone el cargo de Presidente de la Repú-- blica. La implícita proscripción de los extranjeros naturalizados res- pondió al imperativo de incluir nacionales en un puesto de tan alta ro- levancia, cuyo carácter político en que el órden interno e internacio-- nal reclama no solo absoluta reserva, sino espíritu incondicional de - servicio y entrega patrióticos " . 22

22.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ob. Cit. -
Página 213.

Por lo que respecta al requisito de estar en ejercicio de sus derechos, significa que todas aquellas personas que son funcionarios de la Administración Pública, deberán ser ciudadanos honorables y que no tengan antecedentes delictivos que en un momento determinado le resten confianza para desempeñar dicho cargo, " El imperativo de que todo Secretario del Despacho disfrute del pleno ejercicio de sus derechos responde al reclamo de que todas las personas al servicio de la función pública deben ser ciudadanos capaces, de probada honorabilidad; hombres de estado que no empañen su poder e investidura con antecedentes criminales y realicen sus funciones en irreprochables condiciones de confiabilidad y de eficiencia " . 23

Finalmente el último requisito de tener 30 años cumplidos se considera que la edad ya mencionada, dotaría de carácter, preparación, criterio y madurez; experiencia necesaria para el mejor desempeño del cargo, " Cabe meditar también en que la determinación de la edad no representa una garantía fundamental del óptimo desempeño de los Secretarios del Despacho. Son en rigor, su eficiencia, honorabilidad, su espíritu cívico, y recto proceder, los índices descriptivos de su prototipo". 24

Por último el Art. 89 Fracción II señala que las facultades del Presidente son :

Fracción II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho.

Dicha disposición tuvo su origen desde la Constitución de Cádiz y que fue retomado por las demás a excepto de la Constitución de Apat-

23.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ob. Cit. -
Página 213.

24.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ob. Cit. -
Página 213.

zingan de 1814, " El Presidente goza de otra serie de facultades relativas al nombramiento de sus más cercanos colaboradores; de los empleados de confianza de la Administración Pública " . 25

En términos generales el fundamento Constitucional del Secretario de Estado lo constituye el precepto que regula la Administración Pública Federal, ya que dicho funcionario es el Titular de una de las Dependencias dependientes del Titular del Ejecutivo como lo es la Secretaría de Estado quien lo auxilia en la importante tarea de llevar a cabo los asuntos que son de la competencia federal; por lo que se refiere a los requisitos para ser Secretario de Estado quien aspire a ocupar tal investidura deberá de reunir ciertos requisitos de carácter personal, los cuales se encuentran establecidos en la Constitución, mismos a los que ya hicimos alusión, pero además deberá de cumplir con otro de carácter Jurídico-Constitucional. como lo es el ser nombrado a ocupar dicho cargo por el Presidente de la República.

4.- OBLIGACIONES Y FACULTADES DEL SECRETARIO DE ESTADO.

Los Secretarios como funcionarios Político-Administrativos. tienen por razón de su encargo. cierto número de obligaciones y facultades, de acuerdo con la Constitución Política y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siendo éstas las que a continuación indicaremos :

1.- Obligaciones.

Los funcionarios antes mencionados, tienen obligaciones de acuerdo a la Constitución y la L.O.A.P.F., siendo éstas las siguientes :

25.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ob. Cit. -

Página 209.

Art. 92 Constitucional.- " Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario de Estado ó Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda y sin éste requisito no serán obedecidos " .

Dicha obligación de Refrendar, consiste en que todo Titular de las Secretarías de Estado firmarán todas aquellas disposiciones del Titular del Ejecutivo, que esten referidos a ramos de su competencia ya que de lo contrario no serán obedecidos, (Dicha obligación también se encuentra regulada en el Art. 13 de la L.O.A.P.F.).

2.- Obligación de informar ante el Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos.

Art. 93.- Los Secretarios de Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que este abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos ; (dicha obligación también se encuentra regulada en el Art. 23 de la L.O.A.P.F.).

3.- Obligación de comparecer ante las camaras cuando sea citado.

Art. 93 Constitucional Párrafo Segundo.- Cualquiera de las camaras podrá citar a los Secretarios de Estado, para que informen cuando se discuta una Ley ó se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos ó actividades (Dicha obligación también se encuentra regulada en el Art. 23 de la L.O.A.P.F.).

4.- Obligación de asistir a reuniones convocadas por el Titular del Ejecutivo.

Art. 7.- L.O.A.P.F., " El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de los Secretarios de Estado y demás funcionarios com-

petentes, cuando se trate de definir ó evaluar la Política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias Dependencias ó en Entidades de la Administración Pública Federal ".

5.- Obligación de realizar sus funciones programadamente.

Art. 9 L.O.A.P.F.- " Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades - en forma programada, con base en la política que para el logro de los - objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, esta- blezca el Ejecutivo Federal.

6.- Obligación de realizar su encargo por acuerdo del Titular del Ejecutivo.

Art. 11 L.O.A.P.F. " Los Titulares de las Secretarías de Estado- y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su - competencia por acuerdo del Presidente de la República.

7.- Obligación de resolver directamente los asuntos de su compe--tencia.

Art. 16 L.O.A.P.F. Párrafo Primero.- Corresponde originalmente a los Titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia.

8.- Obligación de prestar auxilio ó cooperación.

Art. 25 L.O.A.P.F.- Cuando alguna Secretaría de Estado ó Depar- tamento Administrativo necesite informes, datos, ó la cooperación téc-- nica de cualquier otra Dependencia, ésta tendrá la obligación de propor- cionarlos.

II.- Facultades del Secretario de Estado.

Las facultades que tienen los mencionados funcionarios, se encuentran reguladas tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siendo éstas las siguientes :

1.- Facultad para intervenir en el acuerdo de suspensión de garantías individuales.

Art. 29 Constitucional.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, ó de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro ó conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la comisión permanente, podrá suspender en todo el País ó en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo; (dicha facultad también se encuentra regulada en el Artículo 6 de la L.O.A.P.F.) .

2.- Facultad de formular proyectos.

Art. 12 L.O.A.P.F.- Cada Secretaría de Estado ó Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente de la República.

3.- Facultad de representar en los juicios de Amparo al Titular del Ejecutivo.

Art. 14 Segundo Párrafo.- En los juicios de Amparo, el Presidente de la República, podrá ser representado por el Titular de la Dependencia a que corresponda el asunto según la distribución de competencias, " De conformidad con lo dispuesto en los Artículos 19 de la Ley de Amparo y 92 de la Constitución Política de la República, el Jefe del

Poder Ejecutivo sólo puede ser representado en el juicio de garantías,- por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto co- rresponda ". 26

4.- Facultad de poder delegar algunas de sus facultades.

Art. 16.- Para la mejor organización del trabajo los Secretarios- de Estado podrán delegar en los funcionarios a que se refiere el Art. - 14 y 15, de la misma Ley, cualesquiera de sus facultades, excepto aque- llas que por disposición de la Ley ó del Reglamento Interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos Titulares.

5.- Facultad para expedir manuales de organización.

Art. 19 Párrafo Inicial L.O.A.P.F. .- El Titular de cada Secreta- ría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de - organización de procedimientos y de servicios al público necesarios pa- ra su funcionamiento.

6.-Facultad para establecer servicios de apoyo.

Art. 20 L.O.A.P.F. .- Las Secretarías de Estado y los Departamen- tos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apo- yo administrativo en materia de Planeación, Programación, Presupuesto,- Informática y Estadística; Recursos Humanos, Recursos Materiales, Conta- bilidad, Fiscalización, Archivos y los demás que sean necesarios, en - términos que fije el Ejecutivo Federal.

En términos generales son éstas las obligaciones y facultades que tienen los Secretarios de Estado, con motivo de formar parte, junto con el Titular del Ejecutivo, de la Administración Pública, la Constitución

26.- Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo Página 537, Vigésima - Novena Edición, Editorial Porrúa México 1987.

y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, les atribuye al realizar su encargo en la rama de su competencia.

5.- EL SECRETARIO DE ESTADO COMO FUNCIONARIO ADMINISTRATIVO.

Como funcionario Administrativo Constitucional y orgánicamente - el Secretario de Estado tiene a su cargo conjuntamente con el Titular - del Ejecutivo, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, llevar a cabo la Administración Pública Centralizada.

Como tal funcionario realiza las siguientes funciones propias de su encargo :

a) Administrativamente es el Jefe Superior y Titular de la Secretaría de Estado.

b) Administra su unidad en todos los aspectos, designando al personal que lo auxilia, el cual no es designado por el Presidente de la República, " Ejerce el poder jerárquico y disciplinario sobre el personal a sus órdenes, de acuerdo con la Ley, dándoles órdenes, instrucciones, autorizaciones modificandolas cuando estime razonable " 27

c) Tramita y resuelve directamente los asuntos de su competencia tomando las decisiones más importantes que exige el ejercicio de su encargo.

d) Representa al Estado, persona moral, en todos los casos que conciernen a la Secretaría, administran los bienes muebles e inmuebles de dominio público asignados al servicio de su Dependencia, celebran -

27.- Faya Viesca Jacinto, Administración Pública Federal, Página 65, - Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1984.

contratos, representan al Ejecutivo ante los tribunales de conformidad con la Ley y cumplen con los Acuerdos, Ordenes y Disposiciones del Presidente de la República.

e) Tiene el carácter de autoridad Administrativa y de responsable.

f) Ejerce sobre las Instituciones Decentralizadas que se relacionan con su ramo, los poderes de control previstos en las Leyes.

g) El Secretario de Estado, en su actividad esta sujeto al orden jurídico, sus obligaciones y facultades estan determinadas en la Constitución y la L.O.A.P.F., así como demás ordenamientos que de alguna manera rigen la actividad de éstos funcionarios, es decir por los Reglamentos Administrativos, Reglamentos Interiores, Circulares, Oficios, - Acuerdos, Decretos y Ordenes del Presidente de la República.

h) El Secretario de Estado actua subordinado a los lineamientos financieros y económicos del Estado, en la Política general que señala el Presidente de la República y demás limitaciones que legalmente se fijan.

Los Secretarios de Estado representan al Ejecutivo en cada ramo del mismo, y aunque tienen facultades y atribuciones propias, no por eso dejan de obrar como organos de ese Poder, representando sus propias funciones ya que no sería posible que el Presidente de la República interviniera en todos y cada uno de los actos del funcionamiento de dicho poder, todo acto de los Secretarios de Estado es de la responsabilidad del Poder Ejecutivo.

Es pues el Secretario de Estado, como funcionario, un auxiliar del Presidente en la realización de la Administración Pública, con funciones propias de su actividad.

6.- NATURALEZA POLITICA DE SU ACTIVIDAD.

El Maestro Miguel Acosta señala textualmente que " El cargo, en sí mismo entraña una actividad de naturaleza política, por cuanto al Secretario de Estado, en los límites de su actividad da contenido a la misma, con principios políticos de Gobierno en concordancia con los que sustenta" .

Para efectos de nuestro trabajo podemos considerar que existen cuatro razones muy importantes que determinan la naturaleza política de su actividad, tres de éstas razones son de carácter Constitucional y la otra contemplada en la L.O.A.P.F.

A continuación haremos mención a cada una de ellas, primeramente a las de carácter Constitucional.

Art. 29 Constitucional establece : Que en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, ó cualquier otro que ponga en peligro ó conflicto a la sociedad, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con acuerdo de los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República, con aprobación del Congreso, podrá suspender las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente a la situación.

Dicha actividad se origina por causas meramente políticas, ya que por un lado es que se pretenda vulnerar la Soberanía Nacional, por parte de grupos políticos que provengan del exterior, y por el otro lado los grupos políticos antagónicos de nuestro País, realicen actos que por su naturaleza pongan en graves problemas a la sociedad; es en ese momento que la actividad de los Secretarios de Estado deja de ser meramente Administrativa para convertirse en Política, motivado por esos actos eminentemente políticos.

El Art. 92.- Señala que todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán ir firmados por el Secretario del ramo que corresponda, ya que de lo contrario no serán obedecidos.

Con dicha refrendación que hace el Secretario de Estado colabora y apoya la Política del Titular del Ejecutivo y que con dicho acto se mantiene la unidad Política entre estos dos funcionarios, haciéndolos responsables solidariamente ya que el Secretario de Estado, realiza sus funciones por acuerdo del Presidente de la República.

Art. 93.- Señala que los Secretarios de Despacho luego que este abierto el periodo de sesiones ordinarias darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

El Secretario de Estado, es un alto funcionario que junto con el Jefe de Gobierno dirigen los destinos políticos de nuestro País, pero al igual que todo funcionario de tal nivel jerárquico y rango, llevan a cabo una actividad política en el momento que comparecen ante el Congreso sobre la situación que guarda el respectivo ramo de su competencia.

La cuarta y última razón a la que haremos mención se encuentra regulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su Art. 14 Párrafo Segundo establece que " En los juicios de Amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el Titular de la Dependencia a que el asunto corresponda, según la distribución de competencias " .

Para efectos de la Ley de Amparo el Titular del Ejecutivo puede ser representado por los Secretarios de Estado con el carácter de autoridad responsable según la rama a que corresponda el asunto.

Asimismo podemos decir que desde el momento que el Secretario de Estado se solidariza con el Presidente de la República, está cumpliendo

con una función política y en ese momento representa los intereses de -
la Federación por encargo del Jefe de Gobierno.

Con la conclusión de éste inciso finalizamos éste tercer capítulo
en donde definimos de manera general al Secretario de Estado, así como
su diferenciación con otras figuras, sus características; y actividades
Políticas y Administrativas que regulan tanto la Constitución como la -
L.O.A.P.F.

CAPITULO CUARTO

DEL REFRENDO

- 1.- Concepto
- 2.- Refrendo Ministerial
- 3.- Refrendo Constitucional
- 4.- Naturaleza
- 5.- Su Regulación en el Artículo 13 de
la L.O.A.P.F.
- 6.- Finalidades y Efectos del Refrendo

1.- CONCEPTO.

Nuestro cuarto capítulo lo iniciaremos tratando de definir al Refrendo, que dentro de las atribuciones que tienen los Secretarios de Estado por la alta investidura que representan, más que una facultad constituye una obligación.

En esta ocasión empezaremos definiendo al Refrendo doctrinalmente, y al respecto, diremos que, en el Sistema Político mexicano, el Refrendo es una Institución Jurídico Constitucional en virtud de la cual uno ó varios Secretarios de Estado, participan en el perfeccionamiento de un acto propio del Presidente de la República.

" Refrendo : Deriva de la palabra latina Refrendum, que significa Refrendación, que este a su vez quiere decir acción de Refrendar ú otorgar al Refrendo, legalizar un documento por medio de una firma autorizada " . 28

Algunos estudiosos de la materia han tratado de conceptualizarlo de la siguiente manera :

El Jurista mexicano Rafael de Pina señala que : " Refrendo ".- Es el acto mediante el cual los Ministros y Secretarios del Despacho, asumen la responsabilidad que pueda derivarse de los Reglamentos, Decretos y Ordenes del Jefe de Estado, uniendo su firma a la de éste al pie de los mismos " .

El Maestro Miguel Acosta lo define como la " Obligación y el derecho que tiene el Titular de una Secretaría para firmar conjuntamente con el Presidente, los Reglamentos, Decretos y Ordenes de éste funcio--

28.- Ramón García Pelayo y Gross, Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, Página 881, Edición 1980, Ediciones Arouse México D.F.

nario, que se refieran al ramo de su Secretaría; " Esta participación - del Secretario de Estado ó Jefe de Gobierno, necesaria para la existencia regular de dicho acto se conoce en la Teoría Constitucional con el nombre de Refrendo ". 29

El Refrendo Tradicionalmente se ha considerado, en nuestro Sistema Constitucional como el medio por el cual se legaliza algún acto del Presidente de la República, dando legalidad ó autenticidad por parte de los funcionarios encargados de llevar a cabo tal ó cual acción.

Desde este punto de vista, el Secretario de Estado como Refrendatario de los actos Presidenciales referidos en el Artículo 92 de nuestra Constitución, es un simple autenticador de la firma del Jefe de Gobierno en los actos en que se haga constar.

El Refrendo como decisión del Secretario de Estado plasmado en el documento en que constan los actos Refrendados, se establece en los Régimenes Parlamentarios como una limitación a la voluntad del Ejecutivo; se encuentra incertado en nuestra Constitución como requisito para que sean obedecidos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente, pero debido al Régimen Presidencial que rige en nuestro País, el Jefe del Poder Ejecutivo tiene la libre facultad de nombrar y remover - a los Secretarios de Estado y su negativa de Refrendar no limita al Ejecutivo para ejecutar sus actos ó disposiciones, en virtud de que ante la negación de Refrendar los actos de aquel, puede el Jefe Político, - removerlo y nombrar a otro que este dispuesto a otorgar el Refrendo en el respectivo ramo de la Administración del Secretario de Estado, quien en un momento determinado se oponga a realizar dicha obligación impuesta a dicho funcionario, ya que por tal abstención no se puede prolongar el cumplimiento de las disposiciones dictadas para el mejor desempeño - de la Administración.

29.- De la Madrid Hurtado Miguel, Elementos de Derecho Constitucional, -
Página 394, Primera Edición, Editorial Icap, México 1982.

2.- REFRENDO MINISTERIAL.

El Refrendo no constituye una Institución que en todos los casos- este integrada por los mismos elementos, no que tampoco en todos los - Régimenes Constitucionales, desempeñe idénticas funciones.

El Refrendo Ministerial, como Institución Política corresponde - al Sistema Parlamentario, se puede afirmar que el Refrendo dentro de - éste sistema constituye un acto esencial de la actividad Ministerial - teniendo la plenitud de sus efectos.

En el Régimen Parlamentario el Refrendo otorgado a los Ministros- según el Maestro Gabino Fraga se integra por dos elementos : uno de - orden interno, consistente en la decisión de Ministro de solidarizarse- con los actos del Jefe de Estado, y otro de orden interno, que se mani- fiesta por la firma ó por la abstención de firmar ". 29

Cáceres Grosa, en su Obra del Refrendo Ministerial, establece que esos dos elementos, anteriormente mencionados, de Refrendo no tienen un origen común, pues tanto que el elemento externo remonta su fuente a - una época tan antigua como la de la aposición de sellos reales, y sin - que esta pueda considerarse como equivalente al Refrendo material, ya - que éste sólo tiene sentido hasta que la idea de la responsabilidad Mi- nisterial Parlamentaria informa la mecánica Constitucional.

En efecto, en el Sistema Parlamentario la existencia de un Jefe - de Estado irresponsable constituye un riesgo, de que tal funcionario - abuse de sus atribuciones que legalmente se le confieren, razón por la- cual el ejercicio de tales atribuciones solo puede llevarse a cabo en - el momento que se asocia en sus actividades con un Ministro, el cual es

30.- Fraga Gabino, Ob. Cit. Página 176.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

un funcionario coordinado y no subordinado al Jefe de Estado.

Desde este punto de vista, la realización del Refrendo representa una limitación material a la voluntad del Jefe de Estado; " Esta Institución en los Régimen Parlamentarios tiene por objeto limitar las facultades del Jefe de Estado y del Jefe de Gobierno, así como establecer la responsabilidad política y penal del Ministro que Refrenda el acto ".31

Pero resulta insuficiente la disponibilidad de los Ministros para en un momento determinado garantizar el orden político existente, ya - que si el Jefe del Estado con la Refrendación del Ministro tiene un amplio panorama, es de gran importancia la existencia, dentro del Sistema, el Régimen de responsabilidad de los Ministros, dicha responsabilidad - dentro del Régimen Parlamentario no es una responsabilidad de las tradicionales, que ya se conocen, como son de carácter jurídico, es decir - penal, civil ó administrativa en algunos casos; sino por el contrario - es una responsabilidad de carácter política, esta clase de responsabilidad no requiere de la realización de un acto ilegal, a diferencia de -- las anteriores sino que atiende a motivos de conveniencia política -- dentro del Régimen y que finalmente no desemboca en la imposición de -- sanciones de carácter jurídico, sino en la destitución del cargo.

Dentro del Gobierno Parlamentario, el Gabinete constituye un Organismo Administrativamente superior, asimismo cada Ministro es Jefe de su Ministerio; es pues el Gabinete una agrupación que realiza sus funciones en forma conjunta y que depende de la responsabilidad colectiva y - el respaldo del Partido Político. " Los miembros del Gabinete y este - como cuerpo colegiado, son responsables, los primeros de los manejos - de su Ministerio, y aquel de su política. El Gabinete, sus miembros y su política a seguir, forman un todo que es responsable de las decisiones que toma ante el Parlamento al igual que por sus actos individuales,

31.- De la Madrid Hurtado Miguel, Ob. Cit. Página 394-

lo son los Ministros también " . 32

El Refrendo Ministerial, en términos generales trae como consecuencia de su ejercicio, responsabilidades de carácter político y administrativo que alcanza la esfera jurídica de los Ministros en razón de la solidaridad que manifiestan y desplazan con su firma, de los actos del Jefe de Estado; asimismo la censura del Parlamento implica la separación de los Ministros por la Refrendación que llevarán a cabo en las decisiones del máximo Jefe de Gobierno.

3.- REFRENDO CONSTITUCIONAL.

Hemos anteriormente definido al Refrendo Ministerial en términos generales, en esta ocasión nos corresponde realizar un estudio del Refrendo en nuestro Sistema Constitucional.

El Refrendo en nuestro Régimen, hizo su aparición en la Monarquía instaurada en la Constitución de Cádiz de 1812, en donde los Ministros eran designados por el Monarca teniendo éstos la obligación de Refrendar los actos de áquel.

Existen autores que confunden el Refrendo Ministerial con el Refrendo Constitucional, tal es el caso de los Juristas Andrés Serra Rojas y Miguel Acosta Romero entre otros; ya que el primero define al Refrendo Ministerial como " El acto de autorización y autenticación que un Secretario de Estado hace de los actos del Presidente de la República, como requisito para ser obedecido, el segundo define al Refrendo Ministerial como la " Obligación y el derecho que tiene el Titular de una Secretaría para firmar, conjuntamente con el Presidente, los Reglamentos, Decretos y Ordenes de éste funcionario, que se refieren al ramo de su Secretaría.

32.- Acosta Romero Miguel, Ob. Cit. Página 74.

De las anteriores definiciones podemos observar que se confunden los Régimenes Parlamentario y Presidencial, ya que al hablar de Refrendo Ministerial deberían de referirse al acto de Refrendación que llevan a cabo los Ministros de los actos del Jefe de Estado en el parlamentarismo, y no al acto de legalización que de los actos del Presidente en los Régimenes Presidenciales realizan los Secretarios de Estado, por lo consiguiente no se puede transgredir de un Sistema Político a otro una figura ó Institución Política como lo es el Refrendo, su finalidad y sus consecuencias político administrativas; por consiguiente en nuestro País existe un Régimen eminentemente presidencial, en donde para la Administración Pública el Jefe del Ejecutivo es auxiliado por sus Secretarios de Estado, y no Ministros, que refrendan sus actos conforme a la Constitución Política, el cual no debe confundirse con el Refrendo Ministerial. " El Consejo de Ministros al que aludía el Artículo 29 de la Carta Magna de hecho y de Derecho no funciona en nuestro País, ya que esta Institución es exclusiva del Régimen Parlamentario, existe en México un número predeterminado de Secretarios y Jefes de Departamento, que en nombre del Presidente de la República despachan los asuntos administrativos que les competen de acuerdo a la Ley de la materia, igualmente resulta impropio hablar del famoso Refrendo Ministerial ". 33

Partiendo de la idea de que en nuestro País parte de su historia Constitucional se ha regido por el Presidencialismo, el Refrendo de los actos del Jefe de la Nación constituye un medio para dar validez a las decisiones que áquel lleve a cabo.

Para poder considerar que el Refrendo al igual que en el Régimen Parlamentario, es un medio que limita la voluntad del Presidente, al respecto existen aspectos Constitucionales que determinan lo contrario ya que por una parte, el Presidente de la República tiene a su cargo el ejercicio de todas las facultades atribuidas al Poder Ejecutivo y por -

33.- Martínez Vera Rogelio, Nociones de Derecho Administrativo, Páginas 164 y 165, Editorial Banca y Comercio S.A., México 1983.

otra parte, tiene de entre sus facultades la de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado.

Por su parte el distinguido Jurista Gabino Fraga, nos señala que se puede adoptar una tesis contraria respecto de que si el Refrendo en nuestro Sistema constituye, al igual que en el Régimen Parlamentario, una limitación a la voluntad del Presidente, afirmandonos que existen argumentos suficientes; en primer lugar indica " La intervención de los Secretarios de Estado mediante el Refrendo parece obedecer a la adopción que hizo la primera Constitución mexicana del Sistema que sobre el particular consignó la Constitución Española de 1812, que estableció la asociación necesaria de los Ministros en los actos del Monarca. Esta circunstancia parece que puede servir de base para pensar que la idea de los Constituyentes ha sido limitar " .

En segundo lugar nos indica que " La Constitución mexicana establece prácticamente la irresponsabilidad del Presidente de la República pues en su Artículo 108 dispone que ese funcionario durante el tiempo de su encargo solo puede ser acusado por traición a la Patria y por delitos graves del orden común. Ahora bien, dada la organización teórica por lo menos del Régimen Constitucional, resulta hasta cierto punto incongruente que se pretenda considerar que el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo pueda hacerse sin el control y la garantía que representa un Sistema organizado de responsabilidades. Sin embargo, si por ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo se hace recaer la responsabilidad de los Secretarios de Estado, como lo determina el mismo Artículo 108, parece que se resuelve esa incongruencia, la que por otra parte se explica por la necesidad de evitar que el Jefe del Poder Ejecutivo se vea acosado por constantes acusaciones fundadas ó infundadas ". " La responsabilidad Constitucional del Secretario de Estado por los delitos, faltas ú omisiones en que incurra en el ejercicio a su cargo, viene a ser al mismo tiempo un elemento para afirmar que tal funcionario no es un órgano que se limite a cumplir ciegamente las reso

luciones del Presidente de la República, sino que, por el contrario, de be reconocércele la posibilidad de una decisión libre y espontánea que pueda llegar, precisamente para evitar esa responsabilidad, hasta rehusar solidarizarse con los actos del Presidente " . 34

Algunos estudiosos de la materia han manifestado que en nuestro Sistema existe un principio de responsabilidad política de los Secretarios de Estado, partiendo de lo establecido en el Artículo 93 de la Constitución que en síntesis establece " Que los Secretarios de Estado, abierto el periodo de sesiones informaran al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos y asimismo deberán comparecer cuando se discuta una Ley ó se estudie un negocio relativo a su competencia pero al respecto podemos apreciar que asimismo, en nuestro Sistema Constitucional no existe el medio ó instrumento eficaz para fincarles a los mencionados funcionarios, la llamada responsabilidad política.- " Podría pensarse, contrariamente a las ideas expuestas, que los Secretarios de Estado asumen responsabilidad jurídica y política propia y distinta a la del Presidente de la República a virtud del Refrendo a que alude el Artículo 92 Constitucional " . 35

Finalmente el Refrendo dentro de nuestra Historia Constitucional- lo podemos analizar en sus elementos que anteriormente mencionamos; un elemento interno representado por la libre voluntad del Secretario de Estado de apoyar el acto Presidencial, y el otro elemento externo que consiste en el acto solemne de reafirmar el documento en que aquella decisión se plasma.

La voluntad del Secretario de Estado para Refrendar los actos Presidenciales, lo convierte en coautor del mismo, ya que de otra manera no se podría adjudicarsele la responsabilidad de los actos que realiza-

34.- Fraga Gabino, Ob. Cit. Página 178.

35.- Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Página - 795, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 1985.

por el ejercicio de su encargo, de igual manera políticamente en la realidad resulta imposible que el funcionario antes mencionado se rehusara a Refrendar los actos del Presidente y aunque así sucediera la vigencia de tal acto no estaría supeditada a tal negativa, trayendo como sanción para el funcionario renuente la destitución y separación de su encargo.

Así bien nuestra actual Constitución Política establece en su Artículo 92 que " Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente de la República, deberán estar firmados por el Secretario de Estado ó Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin éste requisito no serán obedecidos " .

Jurídicamente es posible afirmar, después de haber analizado dicho precepto Constitucional, que el Secretario de Estado con el Refrendo reviste de legalidad y autenticidad las disposiciones de su competencia, emitidas por el Titular del Ejecutivo, ya que de lo contrario no serán obedecidos; pero también por otra parte el Secretario de Estado con su participación por medio del Refrendo, colabora a la integración y realización de tales actos llevados a cabo por el Presidente de la República.

Podemos concluir diciendo que el Refrendo Constitucional a diferencia del Refrendo Ministerial, constituye un medio de legalidad y no un acto de limitación al poder del Titular del Ejecutivo, ya que si algún Secretario ó Jefe de Departamento Administrativo se negare a darle autenticidad a los mencionados actos, el Titular del Ejecutivo en base a la facultad que tiene de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, podrá substituir a dicho funcionario por otro, para que los Refrende y no se retarde su vigencia.

4.- NATURALEZA.

La naturaleza jurídica del Refrendo llevado a cabo por los Secre

tarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo en nuestro Sis tema Constitucional, requiere por su importancia de un estudio bastante amplio que bien podría hacerse un trabajo de tesis pero en esta ocasión, por ser un inciso que integra nuestro cuarto capítulo, trataremos de - una manera muy general y concreta, definir cual es su naturaleza.

Algunos Juristas han coincidido que el Refrendo en nuestro Régimen Presidencial constituye un requisito para darle cumplimiento a una disposición relativa a los ramos de la competencia de los Titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Al respecto podemos decir que existen aspectos político-adminis--trativos que nos pueden explicar la naturaleza de tal firma secretarial siendo los que a continuación mencionaremos :

1.- Constitucionalmente el Refrendo es una obligación que tienen los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo, de Re frendar los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente de la República relativas a su competencia, y asimismo es un requisito de- válidez para que sean obedecidas las mencionadas disposiciones del Títu lar del Ejecutivo.

Este aspecto, tiene su fundamento en el Artículo 92 de nuestra - Constitución, ya que al respecto establece " Todos los Reglamentos, De- cretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente, deberán estar firmados por - el Secretario de Estado ó Jefe de Departamento Administrativo a que el- asunto corresponda y sin éste requisito no serán obedecidos " .

Dicho precepto impone el deber de firmar las disposiciones, Presi denciales previamente a su ejecución, referidos a la competencia de los funcionarios mencionados, ya que siendo un requisito de válidez, de no- contar con el Refrendo tales actos, los gobernados no se estaran obliga- dos a la obediencia de las disposiciones referidas retardandose de esta

manera su cumplimiento. " El objeto ha sido que cualquier decisión adoptada por el Presidente, en nuestro caso, ó por los primeros mandatarios en otros Países constituya una obligación inexcusable; para el funcionario encargado de su ejecución pues será éste en definitiva responsable del exacto cumplimiento de las determinaciones gubernamentales que se adopten para el bien público " . 36

2.- Administrativamente, el Refrendo es un acto solemne por medio del cual los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, dan formalidad a los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente de la República relativos a su competencia, asimismo constituye un acto esencial de la función Administrativa encomendada a los funcionarios arriba mencionados.

Este aspecto de carácter Administrativo, se encuentra regulado por la misma L.O.A.P.F., ya que esta legislación, detallando los principios Constitucionales referentes a la Administración Pública, establece en su Artículo 13 " Que los Reglamentos, Decretos y Acuerdos, expedidos por el Presidente de la República, deberán para su validez y observancia Constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado ó Jefe de Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos ó más Secretarías ó Departamentos, deberán ser Refrendados por todos los Titulares de los mismos " .

En efecto, este deber de Refrendar las disposiciones arriba mencionadas se deriva del principio administrativo de que los Secretarios y Jefes de Departamentos Administrativos ejercen sus funciones de acuerdo con el Titular del Ejecutivo. " Art. 11 L.O.A.P.F., Los Titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la-

36.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ob. Cit. -
Página 214.

De lo anterior podemos desprender que el ejercicio de las funciones encomendadas a los funcionarios anteriormente señalados, no queda a su libre disposición, sino que debe marchar acorde con los criterios - político - administrativos que siga el Ejecutivo de la Unión, por lo - consiguiente si se negaren ó se abstenieren de emitir el Refrendo, el - Jefe del Gobierno Federal en uso de sus facultades los podrá remover y nombrar a otros para que lleven a cabo dicha Refrendación de tales actos para que éstos puedan ser válidos y sean cumplidos legalmente.

Por otro lado señalabamos que el Refrendo, es un acto esencial de la función Administrativa, en razón de que los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo junto con el Procurador General de la República y el Titular del Ejecutivo integran la Administración Pública Federal, la misma L.O.A.P.F., les señala atribuciones a las Secretarías y Departamentos, de carácter particular en ramos de sus competencias, así como otras de manera general que por el ejercicio de su cargo tienen que llevar a cabo, siendo una de las más importantes el Refrendo de los actos del Presidente de la República, cuando se refieran a asuntos de su competencia, cumpliendo así de esta forma con los principios, criterios, facultades y obligaciones, que por ser funcionarios de la Administración Pública de la Federación, les ha indicado la Ley Orgánica de la Materia.

5.- SU REGULACION EN EL ARTICULO 13 DE LA L.O.A.P.F.

El Refrendo de los actos del Presidente de la República, llevado a cabo por los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo cuando se refieren a asuntos de su competencia; es regulado al -

37.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Página 10, Editorial Porrúa, Décimo Octava Edición, México 1987.

igual que la Constitución por la Ley Orgánica de la Materia en su Artículo 13. Dicho precepto fue reformado y se introdujo un nuevo tipo de Refrendo, el de los Decretos promulgatorios del Congreso de la Unión a cargo del Secretario de Gobernación.

Artículo 13.- " Los Reglamentos, Decretos y Acuerdos expedidos por el Presidente de la República, deberán para su validez y observancia Constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado ó Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos ó más Secretarías ó Departamentos, deberán ser Refrendados por todos los Titulares de los mismos.

Tratándose de los Decretos promulgatorios de las Leyes ó Decretos expedidos por el Congreso de la Unión, solo se requerirá el Refrendo del Titular de la Secretaría de Gobernación ".

Dicho precepto permaneció sin cambios desde la creación de la actual Ley Orgánica hasta Diciembre de 1985, fecha en que se reformó y se adicionó en materia de Refrendo el mencionado numeral 13 de la L.O.A.P.F.

Con fecha 13 de Noviembre de 1985, el Presidente de la República MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, en ese entonces, envió una iniciativa al H. Congreso de la Unión para adicionar el Artículo 13 de la L.O.A.P.F., siendo ésta la siguiente :

INICIATIVA DEL C. LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ANTE LA CAMARA DE SENADORES, PARA ADICIONAR EL ARTICULO 13 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

C.C. SECRETARIOS DE LA CAMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNION.

PRESENTES.

La Institución del Refrendo representa una antigua tradición en - nuestra Historia Constitucional. Se estatuye en la Constitución de 1824 y se sigue estableciendo en las sucesivas cartas fundamentales hasta la Constitución de 1917, cuyo Artículo 92 reformado en 1981, dispone lo - siguiente : " Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del - Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado ó Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin éste requisito no serán obedecidos.

Por sus antecedentes históricos y por el propio contenido literal de la norma, el Refrendo solo puede tener aplicación y alcance, estricta y exclusivamente, con relación a los actos formalmente Administrativos, los que son propios del Poder Ejecutivo, sin que proceda extender su aplicación a los actos del Poder Legislativo.

A través de ésta Institución los Secretarios y Jefes de Departamento concurren con el Ejecutivo a la formación de los actos de éste en sus respectivas esferas de competencia, por ser Titulares de las Dependencias del mismo, compartiendo la responsabilidad de dichos actos; pero no cabe ni se explica esa concurrencia ó corresponsabilidad respecto a los actos del Poder Legislativo.

No obstante lo anterior y a pesar de haberse modificado la norma reglamentaria del Artículo 92 Constitucional, eliminando la referencial Refrendo a las " Leyes " se ha seguido aplicando el criterio de que diversos Secretarios ó Jefes de Departamento Refrenden los Decretos promulgatorios de Leyes expedidas por el Congreso de la Unión, según la - materia de éstas y la esfera de atribuciones de los citados colaboradores del Ejecutivo, lo que equivale a admitir que deban cabalidarse las Leyes por dichos funcionarios sin apoyo Constitucional, representando - ello una interferencia no prevista a las funciones legislativas, en detrimento de una de las piezas básicas de la estructura del Estado, como

lo es la división de Poderes consagrada en el Artículo 49 de la Constitución.

Sostener que los Decretos promulgatorios de las Leyes del Congreso de la Unión deben ser Refrendados según la materia que tales Leyes regulen, equivale a mantener la tesis de que los Secretarios de Estado ó Jefes de Departamento pueden imponer una limitación material a la voluntad del Poder Legislativo lo que resultaría contrario al texto Constitucional que no prevee sino la facultad de veto que el Presidente de la República puede hacer valer conforme al Artículo 72, en un plazo de diez días hábiles posteriores a la fecha en que reciba las minutas del Congreso, pasado el cual el acto legislativo está concluido y perfecto, y debe procederse a su promulgación inmediata sin que corresponda sujetarlo a requisitos adicionales.

La práctica del Refrendo de los Decretos promulgatorios, según la materia de las Leyes, por distintos Secretarios ó Jefes de Departamento y las resoluciones judiciales declarando inconstitucionales las Leyes que carecían de ése requisito, pudo haber encontrado apoyo en anteriores normas reglamentarias del Artículo 90 Constitucional.

En efecto, las sucesivas Leyes de 1934, 1935, 1939, 1946 y 1958 - relativas a Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos al referirse a los instrumentos que requerían Refrendo, mencionaban al margen de la Constitución a las "Leyes".

Sin embargo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expedida en 1976, que abrogó la última Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se apegó al texto Constitucional eliminando a las Leyes de entre los instrumentos sujetos a Refrendo; a pesar de ello, se ha continuado a su práctica que desvirtúa al espíritu de la Carta Magna.

Los Decretos de promulgación expedidos por el Ejecutivo Federal en uso de la facultad que le concede el Artículo 89 Fracción I, de la

Constitución, son actos Administrativos mediante los cuales el Presidente de la República, además de autenticar la existencia y regularidad de una Ley ó Decreto del Congreso de la Unión hace éstos del conocimiento de los habitantes disponiendo que se publiquen en el Diario Oficial e la Federación y ordena que se dé debido cumplimiento al acto-Legislativo, que se materializó en el ordenamiento del Congreso transcrito en el Decreto promulgatorio.

Así, debe entenderse como una transcripción del acto Legislativo, dentro de un instrumento del Ejecutivo que por su propio contenido constituye un acto Administrativo.

Con tal criterio corresponde calificarlo dentro de la hermenéutica Constitucional puesto que por una parte el Artículo 89 Fracción I, - ordena al Ejecutivo promulgar y ejecutar las Leyes del Congreso y por la otra el Artículo 70 dispone lo siguiente : " Las Leyes ó Decretos - (Del Congreso) se comunicarán al Ejecutivo firmados por los Presidentes de ambas Camaras y por un Secretario de cada una de ellas, y se promulgaran en esta forma : el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos - decretó : (Texto de la Ley ó Decreto) ", de lo cual se desprende que dentro del acto formal de promulgación se transcribe en acto formal y - materialmente Legislativo, sin perder éste carácter por el hecho de estar reproducido en el Decreto Administrativo del Presidente.

De esta suerte el Decreto promulgatorio contiene dos partes claramente diferenciadas, por ser de distinta naturaleza; la que se forma propiamente con el ordenamiento Administrativo de promulgación donde se autentifica y ordena que se publique y cumpla la Ley ó Decreto transcrito y la que se forma con el contenido mismo de la Ley ó Decreto reproducido, siendo la primera parte de naturaleza Administrativa y la segunda de naturaleza Legislativa.

En tanto que conforme al Artículo 92 Constitucional solo los ac--

tos Administrativos deben estar sujetos a requisito del Refrendo, únicamente corresponde la intervención del Secretario competente, en la parte que constituye el acto propiamente Administrativo; por cuyo motivo - no debe incumbir el Refrendo a otros Secretarios ó Jefes de Departamento, en orden al contenido de la Ley ó Decreto del Congreso transcrito, - por ser éstos actos Legislativos.

De acuerdo con el citado Artículo 92 Constitucional el Decreto - promulgatorio del Ejecutivo sí debe ser Refrendado, pero el único Refrendo necesario corresponde al Secretario de Gobernación, ya que es de la competencia de esa Secretaría manejar las relaciones del Ejecutivo - Federal con los demás Poderes de la Unión, publicar las Leyes ó Decretos y administrar el Diario Oficial de la Federación, organo oficial - del Gobierno de la República, para dar publicidad a las Leyes.

Doctos tratadistas mexicanos así lo han sostenido, en defensa de los principios fundamentales de la Constitución.

Considera el Ejecutivo a mi cargo, que se hace necesario precisar la norma que reglamente el citado Artículo 92, a fin de modificar la - práctica, a que ha hecho referencia, y actuar en consonancia con el Sistema de división de Poderes que ha consagrado tradicionalmente la Carta Magna, en virtud de lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo - dispuesto por la Fracción I del Artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes me permito someter a su consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de :

DECRETO QUE ADICIONA LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Artículo único : Se adiciona con un Segundo Párrafo el Artículo - 13, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los si--

guientes términos :

Artículo 13...

Tratándose de Decretos promulgatorios de Leyes ó Decretos expedidos por el Congreso de la Unión, solo se requerirá el Refrendo del Titular de la Secretaría de Gobernación.

TRANSITORIO

Artículo Único : El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Reitero a ustedes las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

México D.F. 13 de Noviembre de 1985, rúbrica : MIGUEL DE LA MADERA HURTADO. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

En fecha 29 de Noviembre de 1985, la Comisión de la H. Cámara de Senadores, emitió un dictamen al respecto determinando lo siguiente :

DICTAMEN DE LA COMISION DE PUNTOS
CONSTITUCIONALES DE H. CAMARA DE SENADORES
29 DE NOVIEMBRE, 1985.

A las Comisiones unidas que suscriben, fue turnada para su estudio y dictamen, la iniciativa que por conducto del C. Secretario de Gobernación presentó, con fecha 13 del mes en curso el ciudadano Presidente de la República ante los ciudadanos Secretarios de ésta Cámara; iniciativa que contiene el proyecto de Decreto que adiciona el Artículo 13 de la L.O.A.P.F., con un Párrafo Segundo y último a efecto de que los -

Decretos Presidenciales promulgatorios de los actos Legislativos formales, esto es, que emanen del H. Congreso de la Unión, requieran solamente del Refrendo del Titular de la Secretaría de Gobernación.

El ciudadano Presidente de la República ha formulado ésta iniciativa precedida de una extensa y razonada relación histórica y jurídica acerca de la Institución del " Refrendo Ministerial ", que se ha exigido en nuestro País, desde el inicio de su vida Constitucional hasta la vigencia de la Carta Magna de Querétaro; Refrendo que se establece para asociar la responsabilidad de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo los actos importantes y trascendentales del Primer Magistrado de la Nación, ello en cuanto esos actos corresponden a los respectivos ramos en que se encuentra dividida la Administración Pública Federal, siendo tal formalidad Constitucional la afirmación de que los actos del Primer Magistrado existen en sus términos y tienen validez formal y sustantiva afirmación que con lleva la responsabilidad Jurídico-Política asumida mediante la contra firma de tales actos Administrativos, dado que, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política Federal; la responsabilidad del Presidente de la República se encuentra muy restringida por el respeto debido a sus elevadas atribuciones.

Es por ello, que el Artículo 92 Constitucional dispone que " Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado ó Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda y sin éste requisito no serán obedecidos ". En forma congruente en ésta disposición Constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ordena que esos actos " Expedidos por el Presidente de la República, deberán para su validez y observancia Constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado ó el Jefe del Departamento respectivo " .

Según se manifiesta en la iniciativa que es objeto del presente -

dictamen, en la práctica se ha establecido y mantenido el criterio de que también en la promulgación de las Leyes y Decretos expedidos por el Poder Legislativo Federal se requiere que el Acuerdo, decreto ú Orden, para que se publique y se cumpla el acto Legislativo formal es la promulgación, a la que se encuentra obligado el Presidente de la República por mandamiento explícito de la Ley Suprema, sea objeto del Refrendo por parte de los correspondientes Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo; ello de manera tal como si la Ley ó Decreto expedidos por el H. Congreso de la Unión emanen de la decisión autónoma y exclusiva Presidencial; practica y criterio que carecen de todo apoyo jurídico y que significan una indebida intromisión de los colaboradores auxiliares del Titular del Ejecutivo en las decisiones adoptadas por el Legislativo, y respecto a los cuales no formula observación alguna el Ciudadano Presidente de la República al ordenar su publicación y su debido cumplimiento.

La argumentación que precede a la iniciativa que se considera en el presente dictamen, se extiende en el señalamiento de las serias interferencias que ocasiona esta irregular práctica del Refrendo en cuanto afectan los principios de la separación y división de los Poderes, así contradicen nuestra Historia y Doctrina Constitucionales; no están fundadas esas interferencias sino en la errónea aplicación extensiva de un precepto contenido en el Artículo 13 de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, error que debe eliminarse mediante la simple adición de un Párrafo a dicho precepto legal ordinario ó secundario, que excluya del Refrendo a los actos formalmente Legislativos, ó sea las Leyes y los Decretos que expida el H. Congreso de la Unión en ejercicio de su Función Orgánica Constitucional.

De la Obra recientemente editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Diccionario Jurídico Mexicano (Tomo VII Página 384, Columna Segunda) tomamos el Artículo " Refrendo, escrito por el Doctor Jorge Carpizo, los -

siguientes Párrafos lacónicos y terminantes " VI.- No necesitan Refrendo, ni deben llevarlo los Decretos promulgatorios de las Leyes aprobadas por el Congreso, por que no son actos propios del Presidente y éste, de acuerdo con nuestra Constitución está obligado a promulgar (Publicar) las Leyes, la práctica de que los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Refrenden el Decreto Presidencial promulgatorio de Leyes es más que superflua, viciosa y debe desaparecer aún cuando sería una cuestión doctrinal, punto secundario y de mera terminología la clasificación técnica como " Decreto " de la orden Presidencial de publicar y hacer cumplir lo acordado por el H. Congreso de la Unión, ó sea la " Promulgación " del Acto Legislativo formal, la Comisión dictaminadora considera que la Doctrina Constitucional mexicana ha admitido ya el uso del Término " Decreto Promulgatorio " y que es así empleado correctamente en el Segundo Párrafo propuesto por la iniciativa para adicionar el Artículo 13 de la multicitada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por las anteriores consideraciones, las Comisiones Dictaminadoras respetuosamente se permiten, proponer a esa H. Asamblea la aprobación del siguiente : DECRETO.

PROYECTO QUE ADICIONA LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Artículo Unico : Se adiciona con un Segundo Párrafo el Artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los siguientes términos :

Artículo 13.- Tratándose de los Decretos promulgatorios de las Leyes ó Decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el Refrendo del Titular de la Secretaría de Gobernación.

TRANSITORIO

Artículo Unico : El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sala de Comisiones " Miguel Ramos Arizpe " de la Honorable Cámara de Senadores, México D.F. 29 de Noviembre de 1985.

Comisión Primera de Gobernación : Antonio Riva Palacio, Salvador Neme Castillo, Alejandro Sobarzo Loaiza, Socorro Díaz Palacios, Gonzalo Martínez Carbalá, José Ramírez Ganadero, RUBRICAS.

Comisión de Puntos Constitucionales : Antonio Martínez Báez, Renato Sales Gasque, Fernando Mendoza Contreras, Manuel Villafuerte Miñangos, Salvador J. Neme Castillo, RUBRICAS.

En el mismo año pero con fecha 13 de Diciembre el Titular del - Ejecutivo, luego de haber conocido el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores, expidió el Decreto que adiciona finalmente al mencionado numeral de la citada Ley Orgánica de la Materia, en los siguientes términos :

PODER EJECUTIVO
SECRETARIA DE GOBERNACION

Decreto por el que se adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice : Estados Unidos Mexicanos, a sus Habitantes, sabed :

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente :

DECRETO

" El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos Decreta :

SE ADICIONA LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Artículo Unico.- Se adiciona con un Segundo Párrafo el Artículo-
13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los si-
guientes términos :

Artículo 13.-

Tratándose de los Decretos promulgatorios de las Leyes ó Decre-
tos expedidos por el Congreso de la Unión, solo se requerirá el Refren
do del Titular de la Secretaría de Gobernación.

TRANSITORIO

Artículo Unico.- El presente Decreto entrará en vigor al día si-
guiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

MEXICO D.F., A 13 DE DICIEMBRE DE 1985.

En cumplimiento de lo dispuesto por la Fracción I del Artículo -
89 de al Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para-
su debida publicación y observación expido el presente Decreto en la -
Residencia del Poder Ejecutivo Federal en la Ciudad de México Distrito
Federal, a los trece días del mes de Diciembre de mil novecientos -
ochenta y cinco : MIGUEL DE LA MADRID HURTADO; RUBRICA.- el Secretario
de Gobernación, MANUEL BARTLETT DIAZ : RUBRICA.

Dicho Decreto fué publicado en el Diario Oficial de la Federa-
ción el día Jueves 26 de Diciembre de 1986.

Esta Reforma al Artículo 13 de la mencionada Ley Orgánica en men

ción ha introducido un cambio en nuestro Régimen Político Constitucional, por lo que se refiere al Refrendo de los actos del Congreso de la Unión.

Conforme al texto Reformado del numeral 13 de la mencionada Legislación Federal, deberá hacerse una diferenciación de los Decretos - que emita el Jefe del Ejecutivo; al respecto el Maestro Miguel Acosta- señala que :

" a) Por una parte, cuando el Presidente de la República expida un Decreto no relativo a una Ley, éste deberá llevar el Refrendo del - Secretario ó de los Secretarios de Estado, a quienes compete la ejecución del mismo.

b) Por el contrario, cuando el Decreto que emita el Presidente- de la República contenga la promulgación necesaria para que una Ley - entre en vigor, sólo llevará el Refrendo del Secretario de Gobernación, aún cuando la Ley de mérito no corresponda ser ejecutada a dicho Secretario de Estado " 38

De inmediato se puede observar que existe incongruencia entre ésta Reforma al texto de la L.O.A.P.F., y lo que establece la Constitución Política en su Artículo 92.

" No necesitan Refrendo, ni deben llevarlo, los Decretos promulgatorios de las Leyes aprobadas por el Congreso, porque no son actos - propios del Presidente y éste, de acuerdo con nuestra Constitución, es ta obligado a promulgar (Publicar) las Leyes " 39

38.- Acosta Romero Miguel, Ob. Cita. Página 183.

39.- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Página 2731, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1988.

La adición de un Segundo Párrafo al texto del precepto de la - - L.O.A.P.F., que establece el Refrendo de los Decretos promulgatorios - a cargo del Secretario de Gobernación, obscurece lo dispuesto en la - Constitución Mexicana, y desvirtua y retira lo que en el futuro podría ser relevante dentro de nuestra História Constitucional; la responsa-- bilidad Política de los Secretarios de Estado y el Refrendo como un - instrumento para limitar la actividad del Jefe de la Nación, por parte de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo, - cuando no este legalmente apegada a Derecho.

6.- FINALIDADES Y EFECTOS DEL REFRENDO.

De las finalidades que el Refrendo tiene en nuestro Sistema Polí tico Administrativo, un número de estudiosos de la materia han coinci-- dido que teóricamente, aunque jurídica y realmente no se lleven a cabo, son las que a continuación mencionaremos :

- 1.- Certificar la autenticidad de una firma.
- 2.- Limitar la actuación del Jefe de Gobierno Federal.
- 3.- Responsabilidad de los Secretarios de Estado y Jefes de De-- partamento Administrativo, en razón de los actos de Refrendados.
- 4.- Requisito necesario para la válidez de los actos regulados - en el Artículo 92 de la Constitución y 13 de la L.O.A.P.F.

Aunque no existe ninguna disposición de carácter legal, a excep-- to la señalada en cuarto numeral trataremos de explicar éstas finalida des ó efectos basándonos en los criterios de algunos Juristas que han-- realizado estudios al respecto.

- 1.- Certificar la autenticidad de una firma.

Al respecto, ENRIQUE PEREZ LEON, nos indica que " No pueden autenticar la firma del Ejecutivo puesto que el primero que firma es el Secretario de Estado y después el Presidente de la República, el Secretario propone bajo su responsabilidad el acto del Presidente de la República; si éste coloca su firma; el acto para los efectos de la responsabilidad, sigue siendo del Secretario en relación con el Presidente, pero en relación con otros Poderes y frente a la Nación, es exclusivamente del Titular del Ejecutivo " . 40

Por lo consiguiente, no es posible indicar que el Refrendo sea la certificación de un firma, ya que no es una función de los Secretarios de Estado ni de Jefes de Departamento, la de ser fedatarios, ya que todo documento público suscrito por tal funcionario en uso de sus atribuciones como tal tiene fé pública y no existe necesidad de alguna otra certificación.

2.- Limitar la actuación del Jefe del Gobierno Federal.

Ante tal criterio el Maestro IGNACIO BURGOA nos señala que : "La finalidad limitativa, que podría estribar en la ineficacia de los actos del Presidente, por negativa del Refrendo según el precepto Constitucional invocado es más aparente que real; ya que, correspondiendo a este alto funcionario la facultad de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho (Artículo 89, Fracción II), bastarían la destitución del Secretario reticente y la designación del sustituto para que el consabido requisito de ineficacia se satisficiera plenamente " . 41

Por lo tanto el Refrendo como limitación a la actividad del Ejecutivo es inoperante en nuestro Régimen Presidencial, ya que si un Se-

40.- Enrique Pérez León, Ob. Cit. Página 76.

41.- Burgoa Orihuela Ignacio, Ob. Cit. Página 796.

cretario de Estado ó Jefe de Departamento Administrativo se negare a Refrendar, su dimisión es inaplazable, constituyendo tal negativa un desacato a una orden del Superior Jerárquico que lo ha nombrado y que de igual forma puede removerlo. " El Refrendo en el Sistema Presidencial puede ser a lo sumo una limitación moral que el Jefe del Ejecutivo, conciente de su responsabilidad, debe tomar en consideración." 42

3.- Responsabilizar al Secretario de Estado, al Jefe del Departamento Administrativo, en razón del acto Refrendado.

Esta finalidad del Refrendo de hacer recaer responsabilidad a los funcionarios mencionados no opera en nuestro Sistema Político, ya que por el principio de unipersonalidad del Poder Ejecutivo, el Presidente es responsable Constitucional y Políticamente de los actos de sus Secretarios y Jefes de Departamento Administrativo, quienes actúan en su nombre de aquel y son designados por él mismo, por lo tanto son responsables ante el Titular del Ejecutivo y no ante otros Poderes como lo es el Congreso de la Unión.

Por otra parte MIGUEL DE LA MADRID HURTADO en su obra mencionada citando al Maestro FELIPE TENA RAMÍREZ al igual que el mencionado sostiene " En nuestro Sistema el Refrendo sirve para actualizar una triple responsabilidad de quienes lo llevan a cabo; de tipo Penal, Técnica y Política.

La Responsabilidad Penal.- Al Secretario del Despacho ó al Jefe de Departamento Administrativo se le puede exigir responsabilidad Penal, previo el desafuero. Esta responsabilidad se finca, al asociarse voluntariamente al supuesto del acto delictuoso del Presidente, mediante su firma.

42.- Pérez León Enrique, Ob. Cit. Página 77.

Esto se justifica plenamente porque constituye la contrapartida de la irresponsabilidad Penal que goza el Presidente durante su encargo.

La Responsabilidad Técnica.- La responsabilidad de carácter técnico, que asume el Secretario de Estado ó Jefe de Departamento Administrativo, por virtud del Refrendo, obedece a que cada Secretario atiende a determinado ramo, a través de sus expertos, que preparan el material que el Titular de la Secretaría presenta al Ejecutivo; así pues, el firmante es responsable técnicamente.

La Responsabilidad Política.- Intimamente relacionada con la anterior, es al parecer de Tena Ramírez el único matiz parlamentario de nuestro Refrendo, que de existir debe ser muy débil y no alcanza a desnaturalizar el Sistema; ya que opera frente a la opinión pública y no ante el Congreso. Esta responsabilidad responde a la naturaleza política del Secretario ó Jefe de Departamento Administrativo". 43

4.- Requisito necesario para la validez de los actos señalados - en los Artículos 92 de la Constitución y 13 de la L.O.A.P.F.

Constitucionalmente, la firma emitida a través del Refrendo viene a ser un requisito necesario para la validez de los actos Presidenciales relativos a la competencia de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo, previstos en el Artículo 92 de nuestra Carta Magna, ya que sin éste requisito de los mismos no podrá ser llevada a cabo y por lo consiguiente dichas disposiciones no serán obedecidas.

Administrativamente el Artículo 13 de la Ley de la Materia, -- igualmente que la Constitución establece que los Secretarios de Estado

43.- De la Madrid Hurtado Miguel, Ob. Cit. Página 394 y 395.

y Jefes de Departamento Administrativo, deberán Refrendar los actos - del Titular del Ejecutivo, cuando se refieran a asuntos de su competencia.

Con la Reforma de 1985 en la que se adiciono un nuevo Párrafo a éste precepto, se establece como anteriormente ya lo habíamos señalado un nuevo Refrendo a cargo del Secretario de Gobernación, cuando se trate de Decretos promulgatorios expedidos por el Congreso de la Unión, - constituye un requisito de validez al igual que como lo establece la - propia Constitución, partiendo de la idea que el Refrendo en términos generales es un requisito de validez señalado en la Ley, de los actos que por ser de su competencia tienen que llevar a cabo los Secretarios y Jefes de Departamento Administrativo en nuestro Sistema Político Administrativo.

CONCLUSIONES

1.- Constitucionalmente la Secretaría y Secretario de Estado, - así como el Refrendo, tuvieron su antecedente primario en la Carta de Cádiz, costumbre que fué adoptada por las demás Constituciones, aunque éstas tres figuras fuerón conocidas con otros nombres como : Despachos, Ministros y Refrendo Ministerial.

2.- Los Secretarios de Despacho ó Ministros, eran designados y - removidos libremente por el Jefe de Gobierno, para colaborar en la Administración Pública del mismo.

Estos tenían el deber ó la obligación de firmar las disposiciones emitidas por el Titular del Ejecutivo relativos a sus ramos de competencia, de lo contrario no serían obedecidas, existiendo con ésto un Régimen de responsabilidad ya que dichos Secretarios eran responsables de las diposiciones que autorizaran con su firma.

3.- A partir de la instauración de nuestra actual Carta Magna, - se expidieron una serie de Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, que regulaban el cumplimiento de lo preceptuado en el Artículo - 90 Constitucional (en su anterior texto) hasta llegar a la instauración de la actual L.O.A.P.F., donde se regula actualmente la Administración Pública Federal.

4.- La Secretaría de Estado, es una Estructura Jurídica Administrativa la cual se forma por elementos materiales y personales, integrada por un Secretario de Estado, quien es el que la dirige, asimismo de Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y -

Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa, así como de demás - recursos personales que establezca su propio Reglamento respectivo.

5.- Dicho Organismo es de naturaleza Administrativa, teniendo su fundamento tanto en la Constitución como en la misma L.O.A.P.F., ya - que primeramente el Artículo 90 de la actual Carta Magna establece - " La Administración Pública será Centralizada y Paraestatal, conforme a la Ley que expida el Congreso, la cual estará a cargo de las Secretarías y Departamentos de Estado.

Por su parte la L.O.A.P.F., en su Artículo 10. establece que - " La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública Centralizada.

6.- En la L.O.A.P.F., actualmente se regula la Secretaría de Estado en sus atribuciones generales relativas a su Organización Administrativa y por otro lado en forma particular se establecen las 18 Secretarías que tienen a su cargo las áreas de la Administración Pública en México.

7.- El Secretario de Estado, es un funcionario que es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, para encargarse de la Dirección de una Secretaría de Estado, que se diferencian de los Ministros, en función del Régimen de Gobierno al que pertenecen; en - nuestro País se adopta el Régimen Presidencial, el Secretario de Estado es el Titular de una Secretaría de Estado a diferencia del Régimen-Parlamentario en donde los Ministros son Jefes del Ministerio que representan.

8.- El Secretario de Estado, es un funcionario que tiene un doble carácter, por un lado es un funcionario Administrativo que junto con el Primer Mandatario de la Nación, dirigen la Administración Pública y por otro lado es un funcionario Político, en virtud de ocupar un puesto de alta relevancia y por la posición que guarda en nuestro Sistema Político al lado del Presidente de la República.

Por otra parte, el Secretario de Estado, como funcionario Administrativo, realiza todas las funciones inherentes a la competencia de la Secretaría de Estado de la cual es Titular consagradas en la L.O.A.P.F., así al mismo tiempo realiza actividades de naturaleza política, como intervenir en la suspensión de garantías, comparecer ante el Congreso y Refrendar los Actos del Ejecutivo, referidos a su competencia.

9.- El Secretario de Estado encuentra su fundamento Constitucional, en los Artículos 90, 91 y 89 Fracción II de la Constitución Política, ya que como Titular de la Secretaría de Estado forma parte de la Administración Pública Centralizada y tendrá que cubrir requisitos personales así como ser designado para tal puesto por el Titular del Ejecutivo. Este a su vez ejerce atribuciones señaladas tanto en la Constitución como en la L.O.A.P.F., por acuerdo del Jefe del Ejecutivo, siendo éste el único responsable de las consecuencias jurídicas ocasionadas en el ejercicio de tales funciones, partiendo del principio de unipersonalidad del Poder Ejecutivo, por ser éstos funcionarios subordinados directamente.

10.- El Refrendo es el acto mediante el cual los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo, firman Acuerdos, Decretos y Reglamentos del Presidente de la República, relativos a sus ras-

mos de competencia, se diferencia del Refrendo Ministerial en razón de la función que desempeña mientras que éste tiene por objeto limitar la actividad del Jefe de Gobierno en el Régimen Parlamentario, en nuestro Régimen es un requisito para darle cumplimiento a las disposiciones Administrativas del Presidente de la República, ya que de lo contrario no serán obedecidos.

11.- La naturaleza del Refrendo por una parte, es una obligación y un requisito de validez, en efecto, Constitucionalmente, los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo deberán de firmar los Decretos, Reglamentos, Acuerdos y Ordenes del Presidente de la República ya que sin éste requisito no serán obedecidos.

Por otro lado es un acto formal y esencial de la función Administrativa de los Secretarios de Estado, es decir con esta Refrendación - cumplen con una formalidad de firmar los actos que al igual que la Constitución, señala el Artículo 13 de la L.O.A.P.F., cumpliendo así con - una actividad propia de su encargo señalada en dicha Ley Orgánica.

12.- A partir de la adición con un Segundo Párrafo al Artículo - 13 de la L.O.A.P.F., se origina un nuevo Refrendo y un doble deber al Secretario de Gobernación, tendrá que Refrendar los actos del Presidente relativos a su competencia y los actos del Poder Legislativo cuando se trate de Decretos promulgatorios.

En segundo término, consideramos que tal Reforma ó adición al - Artículo 13 de la L.O.A.P.F., es anticonstitucional, partiendo del - principio que la soberanía recae en el Pueblo (Artículo 39 Constitucional); la cual la ejerce a través de los Poderes de la Unión (Artícu-

lo 41 Constitucional), por medio del Poder Legislativo el Pueblo crea las normas jurídicas que regularan a la Sociedad Mexicana en todos sus aspectos, por lo tanto el ejercicio de la soberanía no puede quedar - supeditada a la decisión de un Secretario de Estado.

13.- Podemos afirmar que actualmente en nuestro Sistema Político Administrativo, los efectos que tiene el Refrendo son el de formalmente darle validez a los actos señalados en el Artículo 92 Constitucional y a los actos del Poder Legislativo regulados de un tiempo a la - fecha en el Segundo Párrafo del Artículo 13 de la L.O.A.P.F.

PROPUESTAS

1.- En materia de Secretarías de Estado, proponemos la reducción del número de Funcionarios que integran la Estructura Administrativa, con el fin de que exista menos Burocracia y se pueda agilizar el trámite de los asuntos respectivos, por lo tanto deberá de Reformarse el Artículo 14 de la L.O.A.P.F.

2.- Constitucional y Orgánicamente proponemos la Reforma de los Artículos 90 de la Constitución y I y demás relativos de la L.O.A.P.F., en el sentido de que la Administración Pública Centralizada quede a cargo del Titular del Ejecutivo y de las Secretarías de Estado, desapareciendo la Procuraduría General de la República y el Departamento del Distrito Federal como Unidades de la Administración Pública, ya que el papel que desempeñan en realidad no va acorde con la función Administrativa.

3.- Por lo que se refiere a Secretarios de Estado, se propone que en Materia de Suspensión de Garantías, cuando se encuentre en peligro grave la Soberanía, ésta solamente la Decreten los Titulares de los Poderes de la Unión, es decir el Presidente de la República, El H. Congreso de la Unión y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que en ellos se deposita la Soberanía del Pueblo para su ejercicio por lo tanto se deberá de modificar el Artículo 29 de nuestra actual Carta Magna.

4.- También proponemos la desaparición de la comparecencia de los Secretarios de Estado como obligación de informar del estado que guarden sus respectivos ramos, en virtud de que el obligado a realizar

tal acto es el Presidente de la República, ya que por una parte el Artículo 69 de nuestra Constitución establece " A la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarde la Administración Pública del País, y por el otro lado Administrativamente los Secretarios de Estado ejercen sus atribuciones con acuerdo del Titular del Ejecutivo, por lo tanto deberá suprimirse el Párrafo Primero del Artículo 93 Constitucional.

5.- En Materia de Refrendo, proponemos la derogación de la Reforma al Artículo 13 de la L.O.A.P.F., en su Segundo Párrafo, pues resulta anticonstitucional porque lesiona la Soberanía Nacional, ya que su ejercicio y cumplimiento no puede estar dependiendo de la firma de un Secretario de Estado.

BIBLIOGRAFIA

1.- ACOSTA ROMERO MIGUEL, Teoría General de Derecho Administrativo, Vigésima Edición, Editorial Porrúa, México 1989.

2.- BURGOA ORIHUELA IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano, - Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 1985.

3.- CARPIZO MACGREGOR JORGE, Estudios Constitucionales, Primera-Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1980.

4.- CONSTITUCIONA POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMEN TADA, Instituto de Investigaciones Jurídicas México, Primera Edición, - México 1985.

5.- CHELLET OSANTE ROBERTO, Organización Administrativa y Polí--tica de la República Mexicana, Primera Edición, Ediciones de la Secre--taría de Hacienda y Crédito Público, México 1986.

6.- DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO, Elementos de Derecho Ad--ministrativo, Primera Edición, Editorial Limusa, México 1986.

7.- DE PINA VARA RAFAEL, Diccionario de Derecho, Decima Cuarta - Edición, Editorial Porrúa, México 1986.

8.- DE LA MADRID HURTADO MIGUEL, Elementos de Derecho Constitucional, Primera Edición, Editorial Icap, México 1982.

9.- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., Editorial Porrúa, S.A., Segunda Edición, México - 1988.

10.- FAYA VIESCA JACINTO, Administración Pública Federal, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1984.

11.- FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, Vigésima Novena Edición, Editorial Porrúa, México 1989.

12.- GARCIA RAMON - PELAYO Y GROSS, Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, Edición 1980, Editorial Ediciones Arousse, México D.F.

13.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1987.

14.- MARTINEZ VERA ROGELIO, Nociones de Derecho Administrativo, Segunda Edición, Editorial Banca y Comercio S.A., México 1986.

15.- PEREZ LEON ENRIQUE, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Segunda Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1986.

16.- RUIZ EDUARDO, Curso de Derecho Constitucional y Administrativo, Segunda Edición, Editorial Tipografía de Aguilar e Hijos, México 1978.

17.- RUIZ MASSIEU JOSE FRANCISCO, Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana, Primera Edición, Editorial Limusa, México 1981.

18.- RUIZ MASSIEU JOSE FRANCISCO, La Facultad de Refrendo y las Relaciones entre Congreso de la Unión y Poder Ejecutivo, Primera Edición, Editorial Miguel Angel Porrúa S.A., México 1986.

19.- SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, Vigésima Novena Edición, Editorial Porrúa, México 1989.

20.- TENA RAMIREZ FELIPE, Leyes Fundamentales de México, Décima-Cuarta Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1987.

21.- Diario Oficial de la Federación del 6 de Abril de 1934.

22.- Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1935.

23.- Diario Oficial de la Federación del 30 de Diciembre de 1939.

24.- Diario Oficial de la Federación del 27 de Marzo de 1940.

25.- Diario Oficial de la Federación del 21 de Diciembre de 1946.

26.- Diario Oficial de la Federación del 24 de Diciembre de 1958.

27.- Diario Oficial de la Federación del 29 de Diciembre de 1976.

28.- Diario Oficial de la Federación del 21 de Abril de 1981.

29.- Diario Oficial de la Federación del 26 de Abril de 1985.